

No. 22

DIÁLOGO  
INTERNACIONAL  
SOBRE LA MIGRACIÓN



CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LA DIÁSPORA  
Centro Internacional de Conferencias de Ginebra  
18 y 19 de junio de 2013

**DIÁSPORAS Y  
DESARROLLO:  
TENDER PUENTES  
ENTRE SOCIEDADES  
Y ESTADOS**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Las opiniones expresadas en el informe corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

---

La OIM está consagrada al principio de que la migración, de forma ordenada y en condiciones humanas, beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones  
17, route des Morillons  
1211 Ginebra 19  
Suiza  
Tel.: + 41 22 717 91 11  
Fax: + 41 22 798 61 50  
Correo electrónico: [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Internet: [www.iom.int](http://www.iom.int)

---

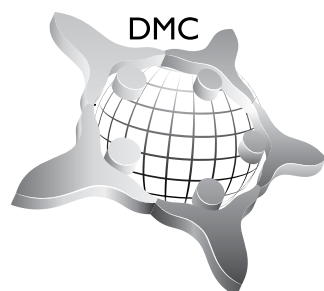
ISSN 1726-4049

© Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético, o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito del editor.

No. 22

DIÁLOGO  
INTERNACIONAL  
SOBRE LA MIGRACIÓN



CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LA DIÁSPORA  
Centro Internacional de Conferencias de Ginebra  
18 y 19 de junio de 2013

**DIÁSPORAS Y  
DESARROLLO:  
TENDER PUENTES  
ENTRE SOCIEDADES  
Y ESTADOS**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)





# Índice

|  |    |
|--|----|
| Agradecimientos.....   | 7  |
| Abreviaturas y Acrónimos .....   | 9  |
| Prólogo .....  | 11 |
| Introducción .....   | 15 |
| Deliberaciones y recomendaciones de la conferencia .....   | 19 |
| Capítulo 1 .....   | 21 |
| Las diásporas tienden puentes entre las sociedades y crean<br>comunidades transnacionales de beneficio mutuo para los países de<br>acogida y de origen   |    |
| Capítulo 2 .....   | 35 |
| Los Estados pueden involucrar, habilitar y facultar a las diásporas<br>para fines de desarrollo mediante políticas y medidas de comunicación,<br>divulgación y establecimiento de asociaciones             |    |
| Capítulo 3 .....   | 47 |
| Los recursos de la diáspora, tanto financieros como no financieros,<br>pueden potenciar los esfuerzos de desarrollo al nivel de la familia, la<br>comunidad y el país en los países de acogida y de origen |    |
| Capítulo 4 .....   | 61 |
| Las asociaciones estratégicas entre los Estados, las organizaciones<br>internacionales, la sociedad civil y el sector privado ofrecen un marco<br>para la participación de las diásporas                   |    |
| Capítulo 5 .....   | 73 |
| Las diásporas pueden desempeñar una función de fundamental<br>importancia en situaciones de crisis   |    |
| Conclusión .....   | 87 |
| Anexo .....  | 91 |





# Agradecimientos

La Conferencia Ministerial sobre la Diáspora y la presente publicación son fruto de la labor de cooperación y los aportes de un gran número de colegas de la OIM bajo la conducción de Peter Schatzer, principal gestor y coordinador de la conferencia.

## Grupo Editorial de la OIM

|  |  |
|--|--|
| Jefa de Redacción:                       | Irena Omelaniuk  |
| Comité Editorial:                        | Paula Benea, Olivier Ferrari, Jill Helke, Tauhid Pasha, Azzouz Samri, Peter Schatzer, Ahmed Seghaier |
| Asistencia Editorial:                    | Noelle Darbellay, Alice Sironi, Antoinette Wills   |
| Redactores de Notas:                     | Amy Chen, Alexandra Langlee, Jessica Roher   |
| Asistencia para Publicaciones y Maqueta: | Mylene Buensuceso, Valerie Hagger, Carmelo Torres  |

La OIM expresa su gratitud a todos los miembros del Grupo Editorial por la constante dedicación y trabajo consagrados al éxito de la Conferencia.

La OIM agradece, asimismo, las contribuciones financieras de los Gobiernos de Australia, los Estados Unidos de América, los Países Bajos y Suiza con miras a la celebración de la Conferencia Ministerial sobre la Diáspora y la publicación del presente informe.







# Abreviaturas y Acrónimos

|         |  |
|---------|--|
| ACNUR   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                    |
| CCG     | Consejo de Cooperación del Golfo   |
| CE      | Comisión Europea   |
| D2D     | Diásporas para el Desarrollo   |
| DIAC    | Departamento de Inmigración y Ciudadanía                                       |
| EUROMED | Asociación Euromediterránea  |
| FMMD    | Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo                                      |
| KNOMAD  | Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo               |
| LLRC    | Comisión de Lecciones Aprendidas y Reconciliación                              |
| MIDA    | Migración para el Desarrollo de África   |
| OCDE    | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos                            |
| OIM     | Organización Internacional para las Migraciones                                |
| ONG     | Organización no gubernamental  |
| PCR     | Procesos Consultivos Regionales  |
| PIB     | Producto Interno Bruto   |
| PyME    | Pequeñas y medianas empresas   |
| PNUD    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                             |
| TOKTEN  | Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados     |
| UE      | Unión Europea  |
| UNASUR  | Unión de Naciones Suramericanas  |
| UNESCO  | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA   | Fondo de Población de las Naciones Unidas                                      |
| UNICEF  | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia                                  |
| USAID   | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional                     |





# Prólogo

Es poco común que 55 ministros y funcionarios de rango ministerial, de todas partes del mundo, se reúnan durante dos días para examinar una cuestión que no es una crisis política o económica mundial inmediata. La creciente diáspora mundial y sus contribuciones al desarrollo fueron los elementos que justificaron esa atención de alto nivel.

En 2012, fecha en que compartí con los Estados Miembros nuestro plan de organizar una Conferencia Ministerial sobre la Diáspora como parte del Diálogo Internacional sobre la Migración que celebra todos los años la OIM, no podía imaginarme que un primer evento de esa naturaleza daría lugar a tan intenso apoyo e interés. Se trataba de un experimento para la OIM y los Estados Miembros. Pero desde el primer momento contamos con el apoyo incondicional de nuestros Miembros, y con el aliento de diversas partes interesadas. Todo ello fortaleció nuestra decisión de seguir adelante con la conferencia.

Los debates sobre la diáspora, y con sus miembros, no son nuevos en modo alguno. Tan sólo este año, varias importantes conferencias compiten por la atención mundial con respecto a varios aspectos de la relación entre las diásporas y la sociedad. El segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, de las Naciones Unidas, que se celebrará en octubre de 2013, también ha dado lugar a innumerables eventos mundiales relacionados con la migración y el desarrollo, con inclusión de la diáspora.

La OIM pensó en añadir valor a esa ya apretada agenda invitando a los encargados de la formulación de políticas y legisladores del más alto nivel de todos los países del mundo — ministros, secretarios de Estado y jefes de comisiones — encargados de las cuestiones de la diáspora, a trasladar esas cuestiones al siguiente nivel del debate político.

Nuestra intención era que se otorgara atención de alto nivel a una cuestión que ha sido examinada ampliamente por el sector académico, las organizaciones internacionales y los encargados gubernamentales de la formulación de políticas, pero en menor grado por los políticos. En ese sentido, simplemente respondimos a las medidas que numerosos Estados están ya adoptando

mediante la designación de ministros, o funcionarios públicos de nivel semejante, para fortalecer el diálogo y la relación entre, las comunidades de la diáspora, y sus países de origen o de herencia, lo que incluye a las diásporas de segunda y tercera generación.

El tema de la diáspora tampoco es nuevo para la OIM. Durante más de seis decenios hemos trasladado a millones de personas a nuevos hogares —con fines de reasentamiento y/o de trabajo— y desempeñado una importante función en la creación de diásporas en los países de inmigración. Al comienzo, sin embargo, se prestaba muy poca atención a la posibilidad de que los trabajadores temporales de Europa Oriental, o los refugiados provenientes de Asia Sudoriental, se convirtieran en importantes miembros de la diáspora, y probablemente los propios migrantes estaban más interesados simplemente en “salir adelante” en sus nuevos países de residencia que en la forma en que sus vínculos con los lugares de origen podían ser de beneficio para el desarrollo.

Esa situación ha cambiado, a medida que un mayor número de diásporas ha ido adquiriendo una posición más afianzada en su nueva vida en el extranjero o ha retornado a sus países de origen, y gracias al mayor conocimiento sobre las enormes contribuciones sociales y financieras que pueden aportar tanto a los países de origen como de acogida. El debate mundial sobre la migración y el desarrollo también ha evolucionado, y ahora incluye a la diáspora en términos amplios, debido en parte a los esfuerzos que despliega desde 2007 el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

En consecuencia, aunque hubiese sido inimaginable celebrar ese tipo de reunión hace 10 años, o inclusive en 2006, año en que se celebró el primer diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas, el tema de las diásporas ocupa ahora un lugar preeminente en muchos de los programas de migración y desarrollo de numerosos países. Muchas de las entidades orientadas a la diáspora, representadas en la Conferencia Ministerial sobre la Diáspora, se establecieron recién en los últimos años. En la mayoría de esos casos, la OIM ha prestado asistencia a los Estados para la creación de las instituciones y la elaboración de estrategias de adaptación a las nuevas realidades de un mundo transnacional.

La OIM está bien dotada para tratar las cuestiones relacionadas con la diáspora, habida cuenta de: a) su dilatada experiencia en el trabajo con los gobiernos y los migrantes, tanto en los países de envío como de acogida; b) su red mundial de oficinas en todos los países de origen y de acogida; c) su estrategia de tres pilares, a saber, habilitar, involucrar, y facultar a las comunidades transnacionales como agentes del desarrollo; y d) el manual sobre la diáspora, elaborado paralelamente con la celebración del FMMD el año pasado.

Este primer diálogo de alto nivel de la OIM sobre las diásporas ha sido un experimento, de éxito en todo sentido. Sirvió para demostrar el creciente interés en la diáspora por parte de los dirigentes políticos, y la resonancia cada vez mayor de la voz política de las propias diásporas.

La riqueza del debate y los resultados de la conferencia que se reflejan en este informe nos permitirán informar al Diálogo de Alto Nivel que se celebrará en octubre, y asegurar que los migrantes y las diásporas formen parte de la agenda mundial para el desarrollo.

La OIM está en deuda con todos los Ministros y funcionarios gubernamentales que contribuyeron a la realización de la conferencia y compartieron sus invaluable conocimientos e ideas para lograr una gobernanza más eficaz de las cuestiones relacionadas con la migración y la diáspora.

Agradezco también profundamente a los países donantes que hicieron posible este evento, y mi empeño ahora es determinar los mejores medios para asegurar una adecuada labor de seguimiento de este evento.



**William Lacy Swing**

Director General

Organización Internacional  
para las Migraciones (OIM)

Sesión de apertura de la  
Conferencia Ministerial sobre la Diáspora  
Ginebra, 18 de junio de 2013





# Introducción

En un mundo caracterizado por una creciente movilidad e interconexión, las diásporas han asumido una nueva importancia en el diálogo mundial sobre la migración. En el siglo pasado la migración registró un aumento en cuanto a cifras y diversidad y actividades de las diásporas en la vida social, cultural y política de sus países de origen y de acogida<sup>1</sup>. En muchas partes del mundo se reconoce cada vez más que las diásporas son agentes clave, no sólo en los asuntos nacionales, bilaterales y mundiales sino también en la relación entre la migración y el desarrollo. Su potencial como “puentes” entre las sociedades y los países se reconoce ampliamente, y las numerosas facetas de ese potencial se han puesto de relieve en diversos foros internacionales, desde el primer Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrado en 2006 hasta el FMMD, entre otros.

A escala nacional, son numerosos los países que en el último decenio han establecido órganos gubernamentales encargados de la participación de la diáspora, y que han adoptado medidas para facilitar esa participación. Dichas medidas varían desde la creación de comités intergubernamentales y parlamentarios para coordinar las acciones en los frentes ejecutivo y legislativo, hasta el establecimiento de marcos legislativos y reglamentarios para facilitar la participación de la diáspora, y programas relativos a las diásporas como agentes del desarrollo. Entre esos países, más de 30 han establecido ministerios encargados de la formulación de políticas pertinentes para sus diásporas.

Haciendo un balance de esas iniciativas, la OIM decidió remodelar su Diálogo Internacional sobre la Migración en 2013 a modo de primera conferencia mundial de ministros y funcionarios de alto nivel encargados de las políticas sobre la diáspora. La Conferencia Ministerial sobre la Diáspora —Diásporas y Desarrollo: Tender Puentes entre Sociedades y Estados, se celebró en Ginebra los días 18 y 19 de junio de 2013. Su singular carácter e importancia radican en el hecho de que sirvió de plataforma internacional para el intercambio de experiencias e ideas entre los gobiernos, a un alto nivel político, sobre la participación de la diáspora, las políticas y los programas. Participaron en el evento 55 oradores de

<sup>1</sup> El término *país de acogida* se utiliza en el presente informe para indicar el país en que residen los expatriados, ya sea con carácter temporal, de largo plazo o permanente.

nivel ministerial y un público integrado por más de 600 asistentes, confirmando así no sólo el creciente interés suscitado por la diáspora sino también el carácter oportuno de la celebración de esa conferencia.

La fecha de celebración fue realmente oportuna, si se considera en el contexto de la agenda mundial de la migración y el desarrollo, ya que fue poco antes del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2013, el seguimiento en 2014 de la Conferencia Internacional de El Cairo sobre Población y Desarrollo de 1994, y el examen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la planificación de una agenda mundial para el desarrollo después de 2015.

La Conferencia también marcó un hito en la interrelación de la OIM con las diásporas. Desde el decenio de 1970, la OIM facilita la interacción entre las diásporas y el desarrollo a través de programas como el de retorno de nacionales calificados, que se aplicó inicialmente en América Latina, y posteriormente en África y Asia, y su sucesor, el programa de Migración para el Desarrollo de África (MIDA, por sus siglas en inglés), y también mediante la investigación y la identificación de las comunidades de la diáspora con el objeto de ofrecer a los gobiernos opciones de políticas basadas en hechos concretos. Aprovechando esa experiencia de larga data, la OIM elaboró un enfoque estratégico de la diáspora y el desarrollo basado en tres criterios, a saber, *involucrar*, *habilitar* y *facultar*. Ello obedecía a la convicción de que:

1. Para *involucrar* a las comunidades transnacionales en el desarrollo es indispensable tener un sólido conocimiento de las diásporas y de sus organizaciones, y contar con su disposición a participar en iniciativas de desarrollo, y con los medios para la comunicación con ellas. El conocimiento sobre las diásporas no basta para promover la colaboración; la base de las estrategias de participación eficaces es la creación de confianza.
2. La participación de las diásporas requiere un entorno habilitante. Los miembros de la diáspora crean redes de apoyo espontáneamente y transfieren recursos y conocimientos entre sus países de origen y de destino. Sin embargo, para desarrollar todo su potencial y facilitar su participación es indispensable la aplicación de políticas relativas a la integración, la protección social, la ciudadanía, el derecho al voto y, asimismo, al retorno y a la posibilidad de establecer asociaciones entre los países de origen y de destino.
3. Los miembros de la diáspora que desean participar en el desarrollo obtienen grandes beneficios de los programas destinados a su *empoderamiento*, que facilitan las condiciones que permiten a las comunidades y personas fortalecer sus vínculos y utilizar los recursos generados por conducto de la movilidad humana para su propio empoderamiento, para adoptar decisiones sobre sus prioridades y para contribuir a su propio bienestar.



La conferencia fue una oportunidad singular para poner a prueba esa estrategia, examinando las experiencias de los defensores de más alto nivel de las diásporas en los círculos gubernamentales. Esas experiencias se compartieron en el transcurso de cuatro sesiones: a) diásporas y sociedades; b) diásporas y Estados; c) diásporas y desarrollo; y d) diásporas y situaciones de crisis.

La firme intención de los panelistas de compartir sus experiencias y puntos de vista hizo de la conferencia un importante evento político que puso de relieve la pertinencia del tema de la participación de la diáspora en la agenda política mundial. También fue una plataforma para el intercambio de información sobre las políticas, las prácticas, las cuestiones y los retos a que hacen frente los gobiernos y sus asociados en su interrelación con las diásporas.

Esa primera conferencia ministerial de la OIM sobre la diáspora abrió el camino para que los gobiernos y sus asociados pudieran examinar, de manera más incluyente y holística:

- las relaciones entre las diásporas, las sociedades de acogida y los países de origen, y la importante función que desempeñan las comunidades transnacionales en lo que respecta a los vínculos entre esas sociedades;
- las ventajas del transnacionalismo para los países de origen y de destino de los migrantes, así como las políticas y las mejores prácticas para posibilitar la participación de la diáspora;
- el potencial de la participación de las diásporas en el desarrollo, así como las opciones políticas y programáticas para maximizar ese potencial, y
- el potencial de la participación de la diáspora en situaciones de crisis y en la etapa posterior a la crisis, y las condiciones para facilitar esa participación.

Muchos de los participantes consideraron que la conferencia podía ser el primero de una serie de fructíferos diálogos de alto nivel, y un medio de llevar a cabo una labor de seguimiento de las recomendaciones formuladas por la conferencia.

El presente informe sintetiza las principales cuestiones y resultados de la conferencia. No pretender ser de carácter exhaustivo pero refleja las deliberaciones selectivas de los grupos de expertos y los mensajes de mayor importancia transmitidos para su posterior examen en la OIM y durante el segundo Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará en octubre de 2013, y en el contexto de cualquier agenda para el desarrollo después de 2015 que incluya la migración.

Un documento de información general, distribuido entre los participantes con antelación a la conferencia, esboza los principales conceptos, definiciones, retos normativos y esferas de interés en el contexto de los tres pilares de la OIM, a saber, “involucrar, habilitar y facultar” a las diásporas para el desarrollo. El documento puede consultarse en el sitio Web de la conferencia. Las conclusiones de los debates se presentaron al final de las deliberaciones de dos días a modo de un Resumen de la Secretaría, que se anexa al presente informe.



# Deliberaciones y recomendaciones de la conferencia

Los cinco puntos que se indican a continuación se refieren a las principales conclusiones y resultados de la conferencia de dos días:

- a. Las diásporas *tienden puentes* entre las sociedades y crean comunidades transnacionales de beneficio mutuo en términos de desarrollo para los países de acogida y de origen.
- b. Los *Estados pueden involucrar, habilitar y facultar* a las diásporas para el desarrollo mediante políticas y medidas adecuadas de comunicación, divulgación y establecimiento de asociaciones en el país y en el extranjero.
- c. Los *recursos de la diáspora*, tanto financieros como no financieros, pueden potenciar las actividades nacionales para el desarrollo al nivel de la familia y la comunidad en los países de acogida y de origen, si se cuenta con los incentivos y mecanismos de apoyo necesarios.
- d. Las *asociaciones estratégicas* entre los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector proporcionan un marco para la participación de las diásporas y su empoderamiento en lo que respecta a compartir y transferir sus recursos.
- e. Las diásporas pueden desempeñar una función de fundamental importancia en *situaciones de crisis* al aplicar sus conocimientos, experiencia, competencias, redes y vínculos para prestar apoyo y asistencia en situaciones de crisis y en la etapa posterior a la crisis.





# Capítulo I.

## **Las diásporas tienden puentes entre las sociedades y crean comunidades transnacionales de beneficio mutuo para los países de acogida y de origen**

Del mismo modo que la enorme diversidad y escala de los desplazamientos humanos a través de las fronteras han modificado los conceptos tradicionales sobre la “migración,” las personas que se establecen en países distantes de sus países de origen o de herencia han cambiado la faz de las sociedades. En todo el mundo las comunidades tienen ahora un mayor grado de diversidad, multiculturalismo e interconexión, que en gran medida se debe a las diásporas. Por ejemplo, Cabo Verde tiene un mayor número de nacionales viviendo en el extranjero que en su propio territorio, pero también da acogida a un creciente número de migrantes procedentes de otros países; Bosnia y Herzegovina tiene una tercera parte de su población en el extranjero; la India tiene 10 millones de nacionales que trabajan en el Oriente Medio y en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG); en Suiza, uno de cada cuatro trabajadores no es titular de un pasaporte suizo; la Federación de Rusia tiene 11 millones de extranjeros en su territorio y la cifra está en aumento, y en Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, los extranjeros constituyen más del 80% de la población.

Las diásporas mantienen sus vínculos con sus países de origen o de herencia y, en muchos casos, inclusive mantienen una identidad jurídica y una existencia socioeconómica en varios países. Eso puede tener efectos multiplicadores de enorme beneficio para el sector empresarial mundial, el comercio, el intercambio cultural y las relaciones diplomáticas. También impulsa a los gobiernos a tener en cuenta a sus diásporas en los planes y programas de desarrollo nacionales.

Citando al delegado de Luxemburgo, la migración es el rostro humano de la globalización, y las diásporas son los vínculos humanos entre los países. La manera de interactuar de los miembros de una diáspora y con sus sociedades de acogida y de origen, por ejemplo a través de sus vínculos familiares, asociaciones o clubes de su localidad de origen, de exalumnos, o de otra índole, puede instaurar una base de confianza para la participación en diversas formas

de cooperación transnacional. Como se observara en las primeras reuniones del FMMD celebradas en Bruselas y Manila en 2007 y 2008, respectivamente, las diásporas y sus redes comunitarias pueden ofrecer soluciones locales para problemas mundiales.

Los participantes en la conferencia aportaron una amplia gama de experiencias en la esfera de la migración y la diáspora, desde países como Marruecos y Filipinas, con muchos decenios de interacción con sus diásporas, hasta países como Namibia, que está elaborando una política migratoria que tendrá en cuenta las cuestiones relacionadas con su diáspora; o el Congo, que aplica un marco estratégico y tiene previsto realizar un levantamiento cartográfico de las diásporas y promover su retorno y la reinversión en el país.

La conferencia intentó encontrar respuestas a la pregunta sobre el modo en que las personas pueden emigrar a otro país e integrarse en la sociedad de acogida, manteniendo al mismo tiempo los vínculos con los países de los cuales provienen, y transferir esos vínculos a la próxima generación. ¿Existe una contradicción entre la lealtad al nuevo país y el apoyo al desarrollo del país de origen o de herencia?

## Definición de la “diáspora”

No existe una definición del término *diáspora* que esté universalmente aceptada. Hay grandes diferencias en los conceptos, pero en general los participantes en la conferencia se orientaron por la definición de trabajo, más amplia, que se propone en el manual titulado *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo: Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y de acogida*, elaborado por la OIM y el Instituto de Políticas Migratorias en 2012:

“Emigrantes, y sus descendientes, que viven fuera de su país de nacimiento o de ascendencia, ya sea de manera temporal o permanente, y a pesar de lo cual siguen manteniendo vínculos afectivos y materiales con sus países de origen”.

La Unión Africana ofreció una definición de la diáspora africana más centrada en el desarrollo: “formada por todas las personas de origen africano que viven fuera del continente, y que están dispuestas a contribuir al desarrollo de África”. Muchos países simplemente no aplican el concepto de diáspora. Francia, en una reciente reunión celebrada en París sobre las diásporas, expresó su preferencia por el término “comunidades de nacionales residentes en el extranjero.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La Conferencia Ministerial sobre las comunidades nacionales en el extranjero, celebrada en París el 17 de junio de 2013, fue organizada por iniciativa del Ministro Delegado para los Nacionales Franceses en el Extranjero, Gobierno de Francia.

Australia no tiene una política oficial sobre la diáspora pero incluye a los extranjeros, inmigrantes, nacidos en el extranjero, e inmigrantes de segunda y tercera generación en sus políticas de asentamiento de inmigrantes y los considera como parte integrante de la sociedad de acogida. La India observó que ningún país tiene sólo una diáspora, sino múltiples diásporas que requieren diferentes enfoques normativos. La Comisión de Filipinos en el Extranjero presta apoyo a todos los expatriados filipinos en el extranjero, independientemente de que sean residentes de corto o de largo plazo.

Todos esos ángulos de la diáspora fueron objeto de examen y contribuyeron a la riqueza de las deliberaciones. La conferencia puso de relieve el hecho de que las diásporas tradicionales —que anteriormente eran consideradas como grupos extraordinarios, generalmente desprovistos de derechos, que huían de la persecución y deseaban retornar a su lugar de origen— ahora se consideran grupos que viven lejos de sus países de origen o de herencia pero que de algún modo mantienen sus vínculos con ellos, independientemente de que sean ciudadanos extranjeros naturalizados, expatriados residentes, estudiantes, trabajadores migrantes, exiliados o solicitantes de asilo.

En la actualidad, la mayoría de los países, si no todos, son países de origen y de acogida de esas diásporas, y la cifra sigue en aumento. Por ejemplo, Cabo Verde da acogida a alrededor de 20.000 inmigrantes provenientes de los países vecinos de África Occidental; y Francia ha duplicado su comunidad de expatriados en el extranjero en los últimos años, integrada en su mayor parte por nacionales franceses jóvenes y con educación universitaria.

## **Las diásporas pueden “globalizar” las agendas de desarrollo**

La función que desempeñan los migrantes y las diásporas en la sociedad puede ser un importante factor del desarrollo de los países de origen y de acogida. Las diásporas crean sociedades diversas que pueden ser dinámicas, innovadoras y abiertas al comercio, la inversión, las aptitudes y los conocimientos a escala mundial. Su conocimiento del país de acogida y del país de origen, les permite actuar como facilitadores e intermediarios, y fomentar la reducción de costos<sup>2</sup>.

Con respecto al país de origen, pueden abrir puertas a los mercados laborales mundiales, el comercio, el sector empresarial, el intercambio cultural y la diplomacia, y con frecuencia aportan nuevas ideas, competencias y activos financieros. Con respecto al país de acogida, pueden fortalecer la confianza en culturas, valores, creencias y sistemas políticos diferentes que sirvan de base para establecer negocios, realizar actividades comerciales y crear asociaciones

<sup>2</sup> Véase también el documento de información general preparado para la Mesa Redonda 1.2 de la cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD). Puede consultarse en [http://www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12\\_mauritius12\\_rt\\_1-2-background\\_paper\\_en.pdf](http://www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12_mauritius12_rt_1-2-background_paper_en.pdf).

culturales y diplomáticas. Con respecto al sector privado, pueden dar acceso a nuevos mercados, al establecimiento de nuevas oficinas, a las competencias necesarias y a la realización de actividades comerciales transfronterizas.

Para Bangladesh, Mauricio y Filipinas, la emigración laboral es de fundamental importancia en sus esfuerzos de desarrollo nacional. Bangladesh considera a sus ciudadanos no residentes como personas comercialmente importantes para su país de origen. El Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados de Bosnia y Herzegovina está elaborando proyectos basados en la diáspora que se ejecutarán en 10 municipalidades, y que integrarán la migración y la diáspora en el desarrollo local. Filipinas ha establecido un programa emblemático denominado Diásporas para el Desarrollo, o D2D, que ofrece a los expatriados calificados una variedad de opciones e incentivos para reinsertarse en iniciativas de desarrollo en Filipinas. La República Unida de Tanzania y otros países de origen están integrando las cuestiones de la diáspora en sus programas de desarrollo nacionales.

En el caso de países de acogida como Australia, los Estados Unidos de América, Suecia y Suiza, entre otros, los inmigrantes no sólo son elementos de fundamental importancia para la economía, sino que también acortan las distancias de idioma y culturales y abren el camino para la cooperación transnacional entre los sectores público y privado, incluidas asociaciones de ayuda para el desarrollo, de beneficio mutuo. Luxemburgo está examinando los medios para la integración de sus comunidades de la diáspora en sus nuevas políticas sobre el desarrollo en ultramar.

## **Redes de diáspora, tecnología de la información y medios sociales**

Las diásporas crean sus propias redes y comunidades transnacionales al nivel de la familia, la sociedad, la empresa y el comercio. Para China, las Comoras, El Salvador, la India, Mauricio, México, Marruecos, Nigeria y muchos otros países, los vínculos familiares son fuertes, y en muchos casos son la base de la confianza para otras formas de interacción transfronteriza. Las diásporas ayudan a incursionar en los mercados extranjeros y a crear relaciones fiables entre empleadores y empleados a través de las fronteras. Dan la posibilidad a las empresas nacionales e internacionales de contratar empleados que poseen los conocimientos lingüísticos y las competencias culturales adecuados, con lo que se evita el costo de la formación de nuevo personal.

Los gobiernos demostraron una gran variedad de iniciativas para incentivar y apoyar el establecimiento de redes de la diáspora, particularmente en el contexto del retorno y/o de la inversión en sus países de origen. Esas iniciativas van desde eventos y ferias comerciales en los países de origen o de acogida, hasta becas



para los niños de la diáspora, mercados para competir por la financiación de proyectos de desarrollo, instrumentos de formación para pequeñas y medianas empresas (PYME), subvenciones de contrapartida para inversiones en el desarrollo de la comunidad, competencias de las diáspora y bancos de trabajo, portales Web y otras herramientas de apoyo de la tecnología de la información. Todo ello se examina en los capítulos que siguen a continuación.

Las tecnologías innovadoras y los medios sociales han desempeñado una destacada función en lo que respecta a acortar las distancias y modificar las relaciones de la diáspora con sus países de origen. Aunque los viajes de bajo costo permiten que actualmente las personas se desplacen con mayor rapidez y frecuencia, y en muchas direcciones, la Internet y los medios sociales —por su conexión en tiempo real— han dado lugar a un importante y creciente número de redes de diásporas en línea o electrónicas que han cambiado el carácter de la migración y la movilidad. Las diásporas emprendedoras pueden contribuir con sus conocimientos, experiencia y competencias al desarrollo del país o comunidad de origen sin tener que retornar necesariamente al país de origen. Los trabajadores temporales por contrata pueden permanecer más tiempo en el extranjero y, sin embargo, mantenerse en estrecho contacto con sus familiares.

Con el fin de acortar la distancia entre su diáspora y sus familiares o comunidades en el país de origen, el Gobierno de Filipinas ha establecido una iniciativa conjunta con Microsoft, denominada *Tulay* o Programa para tender puentes en el sector de la educación, que imparte formación a los trabajadores filipinos y sus familiares en el extranjero en las operaciones informáticas básicas y la utilización de Internet y el correo electrónico. Destinada principalmente a abordar la soledad, la separación de las familias y, en muchos casos, la desintegración de las familias cuando uno de sus miembros trabaja en el extranjero, esa iniciativa también ayuda a la diáspora a mantener el contacto entre sus miembros y con sus comunidades de origen. También sirve para incrementar el valor del trabajo y mejorar la competitividad en el mercado mundial.

Como parte del plan estratégico para su diáspora, el Gobierno de Cabo Verde permite a sus expatriados obtener documentos legales y efectuar su certificación notarial en línea. Recientemente, la India estableció un Centro de Recursos para Trabajadores en Dubai, dotado de tecnología de la información moderna para el registro y la tramitación de las denuncias o quejas de los trabajadores. La tecnología bancaria móvil que ofrece el sector privado también puede ayudar a los miembros de la diáspora a conectarse con sus países de origen y catalizar las inversiones de la diáspora. Los servicios bancarios móviles han encontrado un productivo mercado en las comunidades de la diáspora de Kenya, México, la República Unida de Tanzania y otros países de origen<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el modelo M-Pesa-Safaricom de Kenya y la República Unida de Tanzania. Puede consultarse en <http://www.mpesa.in/>.

## Las diásporas y la identidad nacional

La condición jurídica tanto en el país de acogida como en el país de origen, por ejemplo a través de la ciudadanía, permite una plena participación en los asuntos sociales y políticos del país que la otorga. Cuando las comunidades transnacionales pueden tener más de una ciudadanía o nacionalidad, se facilita su movilidad y el cierre de brechas en los niveles sociales, económicos, y de otra índole. La República de Moldova y varios otros países observaron que una comunidad de diáspora exitosa es aquella que está plenamente integrada en el país de acogida y, al mismo tiempo, sigue siendo parte de la comunidad de su país de origen. Pero, como señaló también Guatemala, se trata de un proceso de doble vía entre las diásporas y las sociedades con las que guardan relación, que tiene ventajas y derechos pero también responsabilidades y obligaciones para ambas partes.

Para muchos países de origen, las diásporas ayudan a “marcar” su identidad nacional con relación a una serie de distintos fines, con inclusión del turismo. Bangladesh y Filipinas, países que tienen importantes comunidades de expatriados en el extranjero, consideran a sus diásporas como “embajadores” de buena voluntad de sus países de origen. La nueva Política sobre la Diáspora establecida por Etiopía en 2013 procura, entre otras cosas, fortalecer los valores culturales etíopes y su imagen en el extranjero. La República Unida de Tanzania describe a su diáspora como “ciudadanos inteligentes” fuera del país, y los incluye en su programa nacional de desarrollo. El Yemen considera a su diáspora como potenciales mensajeros de la paz y embajadores de su país de origen.

Para la Federación de Rusia, su comunidad de expatriados en el extranjero es una importante promotora del país y de su cultura. Interesa al Gobierno preservar la identidad etnocultural de la diáspora rusa y promover el idioma, la cultura y la historia de la Federación de Rusia entre sus nacionales en el extranjero, fortaleciendo al mismo tiempo los lazos con su país de origen.

La Constitución de Cabo Verde identifica a su diáspora como parte integrante de la nación. El Níger describe a su diáspora como la novena región del país, y promueve la imagen de la nación a través de actividades artísticas, deportivas y culturales con la diáspora. Sierra Leona considera que su diáspora es la “quinta región” del país, y tiene previsto contar con su participación como elemento de la consolidación nacional. El Gobierno de Lituania considera a su diáspora como parte de una sola nación unificada, capaz de promover la imagen internacional y la identidad del país para establecer mejores relaciones comerciales y empresariales con la comunidad mundial. Pero en el proceso de establecer vínculos más sólidos con su comunidad de emigrados calificados y profesionales, Lituania también ha identificado algunos retos institucionales que

tal vez compartan muchos otros países, incluida la falta de recursos financieros para prestar servicios a la diáspora.

### ***Doble ciudadanía***

Muchos de los gobiernos participantes en la conferencia han adoptado el principio de la doble ciudadanía, o están estudiando la posibilidad de adoptarlo como medio de movilizar a las diásporas y sus recursos en beneficio de los dos países. En el marco del Plan de Ciudadanía India en el Extranjero, las personas de origen indio que han emigrado y adquirido la ciudadanía de otro país (que no sean el Pakistán o Bangladesh), tienen derecho a la ciudadanía en el extranjero, lo que les da la posibilidad de recibir visados de entrada múltiple, para fines múltiples, y sin fecha de vencimiento para visitar la India; de optar por el ingreso a las universidades; y de llevar a cabo ciertos tipos de inversiones y actividades comerciales en la India. La República Unida de Tanzania considera que la doble ciudadanía posibilita el retorno al país de origen, y que su desautorización en las leyes sobre migración puede ocasionar una crisis de identidad entre las próximas generaciones.

Es también cada vez mayor el número de países que permiten la votación y la participación electoral de sus diásporas en el extranjero (véase el siguiente capítulo).

### ***Las diásporas y la consolidación nacional***

El Gobierno de Eritrea rinde tributo a las contribuciones de su diáspora a la lucha por la independencia y la consolidación nacional. Entre los aproximadamente 7 millones de nacionales armenios en el extranjero, hay un enorme interés en preservar la identidad armenia. En Sierra Leona, al finalizar la guerra civil en 2002, se estableció la Oficina de Asuntos de la Diáspora en el Ministerio de Asuntos Políticos y Públicos, con el propósito específico de lograr la participación de la diáspora para el desarrollo en el contexto de la consolidación nacional.

Como parte de sus actividades de reconciliación tras 30 años de conflicto, Sri Lanka está siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Lecciones Aprendidas y Reconciliación (LLRC, por sus siglas en inglés) y aplica, con la colaboración de partes interesadas como la sociedad civil, un amplio enfoque para encauzar el potencial de su diversificada comunidad de expatriados.

Se pidió precaución antes de suponer que todas las diásporas actúan de manera autónoma y en aras de los mejores intereses de sus países de origen o de acogida. Aunque en general los vínculos de la diáspora con el país de origen pueden ser de beneficio para el desarrollo, no siempre es así. En el caso de los países que

siguen afectados por conflictos o que han salido recientemente de un conflicto prolongado, la dinámica entre su diáspora y las comunidades del país de origen y los gobiernos es claramente más compleja y requiere un enfoque más matizado de la participación, basado en el conocimiento de las realidades políticas sobre el terreno<sup>4</sup>.

## **La integración y la reintegración pueden fortalecer la capacidad de la diáspora para tender puentes**

La inclusión social, o la “integración” en el país de acogida, pueden ser instrumentos de empoderamiento de las diásporas que les permitan hacer una mejor contribución al desarrollo de sus países de origen. Aunque en algunos países de acogida la integración se considera cada vez más como una parte indispensable de la política de inmigración, también fortalece de manera contraria al sentido común las capacidades de la diáspora para restablecer los vínculos con sus países de origen al darles la seguridad jurídica necesaria para circular entre los países y vivir con libertad.

Todo ello beneficia tanto a las sociedades de acogida como de origen. Suiza confirmó que la buena integración de las diásporas en la sociedad de acogida mejora la capacidad del Estado receptor para participar en la cooperación internacional. La República Unida de Tanzania observó que cuando sus expatriados no estaban plenamente incluidos en la sociedad de acogida, les era difícil retornar o invertir en el desarrollo del país. Guatemala destacó la responsabilidad conjunta de los países de origen, de tránsito y de destino de los migrantes en relación con la protección y el apoyo a los migrantes y la diáspora, particularmente en situaciones vulnerables como las de las personas objeto de trata, y señaló la eficaz cooperación establecida al respecto con El Salvador y otros países de América Central.

Italia considera que las diásporas son un valioso recurso social y cultural, y el establecimiento de la oficina del Ministro de Integración tiene por objeto enviar una señal sobre el valor de la prestación de servicios básicos como los de educación, vivienda, salud y apoyo al empleo, a los migrantes en Italia. Italia pidió la creación de programas para promover el enriquecimiento cultural y luchar contra el racismo en Europa, también con respecto a los romaníes. Luxemburgo manifestó que la integración e inclusión de las diásporas en la vida del país de acogida era un requisito previo de la cooperación constructiva entre los países de origen y de destino de los migrantes, y que las diásporas pueden prestar ayuda a los nuevos migrantes en ese proceso.

<sup>4</sup> Sri Lanka informa que muchos miembros de la diáspora de los tamiles de Sri Lanka han utilizado la reciente situación de paz en Sri Lanka para dejar de lado ideas extremistas y reconectar con sus raíces en el país, e inclusive para invertir en Sri Lanka.

En lugar de “integración,” Turquía prefirió abogar por la “participación activa de la diáspora en la vida académica, social, cultural, económica y financiera del país en que vive,” y destacó la importancia del conocimiento de idiomas en el país de acogida y de origen. Zimbabwe reconoció las mayores contribuciones al desarrollo que pueden aportar las diásporas si tienen acceso a derechos fundamentales como la educación y la salud en el país de acogida, y ha firmado acuerdos en esas esferas con países como Sudáfrica y Mozambique.

En los países de inmigración tradicionales como Australia y el Canadá, el asentamiento y la integración de los migrantes marcan desde hace tiempo la etapa final lógica de un programa de inmigración en condiciones ordenadas, y la diversidad lingüística y cultural es un valioso atributo de la sociedad.

### ***El modelo multicultural de Australia***

Australia, con el 25% de su población nacida en el extranjero y el 50% nacido en el extranjero o con uno de los progenitores nacido en el extranjero, apoya el multiculturalismo basado en la ciudadanía. La plena integración como ciudadano con todos los derechos civiles y políticos es el resultado previsto del programa de inmigración permanente de Australia. Inclusive en el marco de creciente programa de migración temporal, Australia procura asegurar el apoyo, el empoderamiento y la acogida de todos los migrantes como miembros valiosos de la comunidad.

Este enfoque de la gestión de la diversidad, basado en las capacidades, requiere un complejo conjunto de políticas y programas sociales en los planos local, estatal y nacional, y en alianzas con la sociedad civil, que incluyen el apoyo a la comunidad mediante enseñanza de idiomas, servicios de traducción e interpretación, acceso a servicios públicos equitativos, subvenciones para proyectos comunitarios, y muchos otros. Las políticas que favorecen el retorno de los residentes y el envío de remesas facilitan el desplazamiento entre Australia y los países de origen o de herencia. Hasta la fecha, de conformidad con el índice de cohesión social del Departamento de Inmigración y Ciudadanía (DIAC, por sus siglas en inglés), la cohesión social se mantiene relativamente constante.

Hubo dos mensajes finales con respecto a las diásporas y el desarrollo derivados del ejemplo australiano:

1. Las políticas de inmigración que incluyen estrategias de integración amplias como resultado natural de la migración pueden hacer innecesaria la formulación de políticas específicas sobre la diáspora; y

2. Las políticas de integración sólidas y bien coordinadas pueden fortalecer las capacidades e incentivar a las diásporas para contribuir al desarrollo de su sociedad y economía de acogida, lo que, a su vez, puede darles una base firme para el retorno a sus países de origen y para invertir en el desarrollo de sus países de origen.

El FMMD celebrado en 2009 en Atenas, señaló ya que el éxito del retorno y la reintegración de las diásporas en sus países de origen suele depender de la buena integración en el país de acogida. La OIM también considera que no existe contradicción alguna entre una eficaz política sobre la diáspora y las políticas de integración cuando esas políticas se formulan y aplican correctamente. El próximo *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013*, de la OIM, se centra en el bienestar de los migrantes como indicador del desarrollo humano en los países de acogida en el Norte y Sur globales<sup>5</sup>. La Organización ha prestado ayuda a muchos gobiernos para el establecimiento de Centros de Recursos para Migrantes (o de Información) en los países de acogida y de origen para prestar apoyo a las actividades destinadas a la integración de la diáspora y su preparación para el retorno voluntario y la reintegración en el país de origen<sup>6</sup>.

La conferencia confirmó que los programas de inmigración transparentes y eficaces, que incluyen tanto el asentamiento como la integración socioeconómica de los inmigrantes pueden asegurar la estabilidad social en las comunidades de acogida y empoderar a las diásporas como asociados eficaces para el desarrollo de sus países de origen.

## **Los países de origen pueden contribuir al bienestar y éxito de sus diásporas en el extranjero**

Comprendiendo la vinculación entre la integración en el país de acogida y la conexión con el país de origen, Argelia, Chile, Colombia, Filipinas, Marruecos, México, Uganda y otros países de origen invierten cada vez más en programas de ayuda social para sus diásporas en los países de acogida. Las oficinas consulares son el primer lugar al que acuden los expatriados que necesitan información, asistencia letrada, realizar trámites ante las autoridades del gobierno de acogida y apoyo comunitario. En muchos casos, esas oficinas consulares hacen las veces de centros de recursos para la preparación de los migrantes para su retorno o para que puedan efectuar inversiones en el país de origen.

<sup>5</sup> Para más información sírvase consultar: <http://www.iom.int/cms/wmr2013>.

<sup>6</sup> La OIM informó que hasta julio de 2013 los siguientes países tenían (o habían tenido) Centros de Recursos para Migrantes en funcionamiento: Albania, Australia, *Bulgaria*, Colombia, Croacia, *Eslovaquia*, *la Federación de Rusia*, Filipinas, *Hungría*, el Líbano, Malí, *Micronesia*, el Portugal, la República Democrática del Congo, *Rumania*, Sri Lanka y *Tayikistán*, *Túnez*, *Viet Nam* y *Zimbabwe*. (La OIM ha prestado asistencia en el establecimiento y/o la administración de esos Centros a los países cuyos nombres figuran en letra cursiva.)

El Gobierno mexicano procura mejorar la calidad de vida de sus comunidades de la diáspora mediante el acceso a la educación, las oportunidades de trabajo, los deportes y la salud, y una mejor organización comunitaria, antes de considerar inclusive las aportaciones más fáciles de medir que puedan hacer a México. Sus programas en los Estados Unidos de América, por ejemplo, incluyen servicios de salud que ofrece el Ministerio de Salud, y acuerdos con instituciones estadounidenses de formación de aptitudes para la certificación de los ciudadanos mexicanos en ciertos sectores laborales. El Gobierno y los dirigentes de la diáspora han establecido conjuntamente consejos asesores que prestan asistencia en esos ámbitos y proporcionan información sobre la política relativa a la diáspora. Para Guatemala, país de origen, de tránsito y de destino de migrantes, la protección de los derechos y el bienestar de los migrantes y las diásporas, tanto dentro de sus fronteras como en el extranjero, es una prioridad máxima.

Hace pocos años Argelia estableció un comité en el que intervienen los miembros de la diáspora para examinar las condiciones de sus comunidades en la sociedad de acogida. Los consulados chilenos ofrecen asistencia letrada respecto de cuestiones relacionadas con la familia, y tienen previsto llevar a cabo en 2014 un censo de los hijos de los chilenos que viven en el extranjero. China promueve activamente la integración entre sus diásporas, en particular a través del respeto de las leyes, costumbres y condiciones de la sociedad de acogida, y las contribuciones al desarrollo de sus países de acogida. Colombia presta apoyo a su diáspora con prestaciones de jubilación y servicios de salud en el extranjero. La Embajada de El Salvador en los Estados Unidos de América ofrece asistencia letrada sobre la inmigración a sus nacionales que residen y trabajan en el extranjero, la mayoría de ellos en los Estados Unidos de América.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Uganda está finalizando la elaboración de una política para la protección de los derechos de sus nacionales en el extranjero y la creación de un entorno que propicie la participación de la diáspora en la vida del país de acogida. Nigeria ha establecido oficinas de la diáspora en sus embajadas y consulados, que colaboran con los comités de la diáspora en la defensa de sus derechos, prestaciones y bienestar.

El Gobierno de Filipinas apoya la integración de sus expatriados en el extranjero mediante una amplia gama de servicios por conducto de su Fondo de Bienestar de los Migrantes, cuya financiación se cubre con contribuciones que aportan los trabajadores en el extranjero. Fondos de bienestar semejantes son administrados también por Bangladesh, el Pakistán, Sri Lanka y Tailandia. La India ha establecido un fondo y algunos centros de recursos para los trabajadores en el extranjero con el propósito de ayudar a sus migrantes en circunstancias vulnerables. En Dubai, por ejemplo, la Embajada de la India ha establecido un

Centro de Recursos para los Trabajadores que presta servicios de información y asesoramiento centralizados a su comunidad en los Emiratos Árabes Unidos.

A escala regional, los países vecinos están estableciendo asociaciones para ofrecer protección y apoyo mutuos a los migrantes y comunidades de la diáspora; por ejemplo, Guatemala celebrará un seminario regional sobre la migración y los niños en agosto de 2013, entre cuyos resultados cabe esperar un memorando de entendimiento relativo a medidas regionales de lucha contra la trata de personas.

## **Las percepciones de las diásporas entre el público**

La percepción que tiene el público sobre las diásporas —tanto en el extranjero como cuando retornan al país de origen— es un elemento de enorme importancia de toda estrategia amplia sobre la diáspora. El tema de la percepción que tiene el público sobre la diáspora no fue objeto de mucho debate en la conferencia, pero los gobiernos confirmaron reiteradamente que los programas de inmigración e integración transparentes e inclusivos, que garanticen la condición jurídica y el acceso a los servicios, aunados a leyes y prácticas no discriminatorias y un debate público equilibrado sobre los beneficios de la migración, pueden ser de gran ayuda para proteger los derechos y el bienestar de las diásporas.

Una imagen positiva de las diásporas en la comunidad de origen o de herencia también es de fundamental importancia para alentar el retorno de los expatriados o la inversión en esa comunidad. Turquía observó que el modo en que los Estados perciben a las diásporas, y las políticas que aplican, tienen repercusiones en la manera en que las diásporas contribuyen al desarrollo de sus países de origen, y pidió la aplicación de políticas y medidas para luchar, por todos los medios posibles, contra la discriminación, el racismo y los delitos motivados por prejuicios que afectan a las diásporas en los países receptores. Etiopía, Italia y Rumania pidieron la aplicación de políticas de lucha contra la xenofobia, el racismo y la marginación de los migrantes. El Yemen también abogó por la supresión de las restricciones en materia de inmigración, y por el reconocimiento público y el examen del valor de la diáspora. Egipto pidió un mayor diálogo interregional euroárabe para la promoción conjunta de la migración legal de beneficio para el desarrollo y la corrección de la imagen negativa de los migrantes en los medios de comunicación de Europa.

Aunque las historias individuales de éxito de la diáspora pueden ser su mejor argumento a favor, el trato que den a los expatriados sus gobiernos de origen puede tener influencia en su deseo de retornar, reintegrarse e invertir en sus anteriores comunidades de origen. Filipinas, por ejemplo, considera a sus expatriados como héroes nacionales y celebra diciembre como el mes de



los trabajadores filipinos en el extranjero, en honor de sus trabajadores que retornan.

Las organizaciones internacionales pueden ser asociados expertos e imparciales en lo que concierne a la protección de los migrantes contra percepciones y conductas sociales negativas. Los programas MIDA para Somalia, de la OIM, están acompañados de importantes campañas de información pública, que explican a los nacionales que permanecen en el país las razones de ese programa especial de divulgación y los beneficios que obtendrán gracias a las aptitudes y los talentos que llevan consigo sus colegas que retornan. Guinea también coopera con la OIM para asegurar que los migrantes reciban mayores medidas de seguridad y protección de sus derechos en los países de acogida.

## Resultados y conclusiones

Los participantes pidieron una nueva visión y nuevas políticas para abordar las cuestiones relativas a la capacidad de las diásporas para tender puentes en un mundo de sociedades pluralistas, multiculturales y transnacionales. Los países de emigración tradicionales están ahora recibiendo a sus propios inmigrantes; esos países están experimentando un crecimiento de su diáspora en el extranjero; los que no son países o regiones de inmigración acogen ahora a algunas de las mayores comunidades de expatriados del mundo; y muchas de las diásporas están en el Sur global. Todos ellos procuran comprender la dinámica de la diáspora e incorporarla en la planificación nacional del desarrollo.

El cambio de la percepción que se tiene de los migrantes y las diásporas en la sociedad es también una responsabilidad global. La visión global positiva de la migración y sus diásporas puede propiciar la promulgación de políticas nacionales y bilaterales adecuadas para proteger a las comunidades contra la discriminación, la xenofobia o los abusos, ya que afectan directamente la capacidad, o inclusive el deseo, de los expatriados de mantener vínculos con los países de origen e invertir en su desarrollo.

Entidades regionales como la Unión Africana o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), los diálogos interregionales como aquellos entre los países de Europa y el Mediterráneo (por ejemplo, la Asociación Euromediterránea [EUROMED]), y los diálogos mundiales como el FMMD<sup>7</sup> pueden dar lugar a la adopción de medidas nacionales para abordar el trato negativo de los migrantes. Los procesos consultivos regionales (PCR) sobre migración también pueden propiciar vínculos

<sup>7</sup> Véanse, en particular, los Informes de las actuaciones de las cumbres del FFMD 2011 y 2012, que se centraron en la función de la diáspora en la promoción de las empresas transnacionales, el comercio, el espíritu empresarial y el crecimiento del sector privado. Consúltese: [www.gfmd.org/en/](http://www.gfmd.org/en/).

productivos entre la migración y el desarrollo y mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes<sup>8</sup>.

**Los participantes exhortaron a la OIM y al Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo a:**

1. *Reconocer la importante función que pueden desempeñar las diásporas para acortar distancias entre las sociedades, las culturas y las economías (ejerciendo al mismo tiempo cautela para no medir a todas las diásporas con el mismo rasero, y como una fuerza exclusivamente positiva).*
2. *Promover el establecimiento de programas de integración de los migrantes en los países de acogida que ofrezcan una eficaz protección y empoderamiento de las diásporas, por ejemplo, mediante el acceso en igualdad de condiciones a los servicios sociales básicos, la promulgación de leyes y prácticas de lucha contra la discriminación, y el debate público transparente sobre los beneficios de la migración.*
3. *Promover la aplicación de políticas de reintegración eficaces que faciliten el retorno voluntario —físico o virtual— de las diásporas a sus países de origen o de herencia.*
4. *Elaborar un compendio de buenas prácticas como resultado de la conferencia (para la OIM).*
5. *Asegurar que las diásporas estén incluidas en la agenda para el desarrollo después de 2015 como posibles elementos habilitantes del desarrollo.*

<sup>8</sup> Véase el resumen del Presidente de la Cuarta Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), celebrada en el Perú en 2013. Puede consultarse en [www.iom.int/cms/2013-global-rcp-meeting](http://www.iom.int/cms/2013-global-rcp-meeting).



## Capítulo 2.

### **Los Estados pueden involucrar, habilitar y facultar a las diásporas para fines de desarrollo mediante políticas y medidas de comunicación, divulgación y establecimiento de asociaciones**

Incumbe a los Estados la responsabilidad primordial de proteger, apoyar y habilitar a los migrantes y las diásporas —tanto en calidad de países de origen como de países de acogida. Pero dado que hay límites a lo que un Estado puede hacer dentro del territorio soberano de otro Estado, esa carga de atención debe ser un esfuerzo de gobernanza conjunto. Los estudios que se han llevado a cabo apuntan a la existencia de una amplia gama de políticas y programas para hacer participar a las diásporas en el desarrollo, la mayoría de carácter unilateral, y muy pocas basadas en enfoques complementarios o conjuntos entre los gobiernos y las comunidades.

Muchas iniciativas estatales de apoyo a las diásporas se inscriben en la categoría de políticas de inmigración, asentamiento o integración, e incluyen, por ejemplo, políticas transparentes sobre la entrada de migrantes, arreglos flexibles de concesión de visados, integración y reintegración aceleradas, y doble ciudadanía. Muchas se inscriben en otras categorías normativas y reglamentarias, como las relativas a la banca, los impuestos, las aduanas y la inversión y propiedad extranjeras. Algunas de las estrategias más creativas que aplican los gobiernos en colaboración con las comunidades de la diáspora, el sector privado, las ONG y las organizaciones internacionales, se ubican en la categoría más amplia, y menos reglamentada, de las comunicaciones y la divulgación, abarcando una amplia gama de iniciativas “habilitantes”, desde las ferias comerciales y de inversión de la diáspora y los servicios consulares y actividades de promoción en el extranjero, hasta el apoyo a los familiares en el país de origen.

Dada la diversidad de diásporas, no hay un enfoque global único sino una multitud de posibilidades para lograr su participación. Los gobiernos afirmaron reiteradamente el enfoque estratégico de tres pilares de la OIM, a saber, “habilitar,

involucrar, y facultar” a las diásporas, tanto como lema de la conferencia como de marco para determinar las opciones de política y programáticas para fortalecer la participación de la diáspora en los procesos de desarrollo.

Sri Lanka también propuso la adición de un cuarto pilar a la estrategia de la OIM, a saber, “educar” a las diásporas, en particular sobre las realidades de su país de origen, de modo que no sean víctimas de percepciones exageradas o distorsionadas si deciden retornar a su país o invertir allí.

## **El conocimiento sobre las diásporas y el modo de comunicarse con ellas**

Los participantes en la conferencia se manifestaron de acuerdo en que la comprensión de quiénes integran las diásporas y del lugar en que se encuentran, la función que desempeñan en la sociedad, sus necesidades, y su potencial para contribuir al desarrollo de las sociedades de acogida y de origen debe ser el primer paso en la elaboración de una política relativa a su participación. La información y los datos sistemáticos deben ser la base de estrategias de comunicación y divulgación eficaces —algo que no existe en muchos países. Rumania pidió que las políticas se basaran en hechos, no en mitos sobre la migración y la diáspora. El Salvador, Guatemala, Luxemburgo, México y otros países subrayaron que las políticas deben anteponer el desarrollo humano al desarrollo económico.

En efecto, todos los actores en la trayectoria de la diáspora necesitan información y datos: las diásporas que buscan oportunidades de trabajo, de inversión, empresariales y culturales, o simplemente de retorno con fines de recreación; las empresas que desean armonizar las competencias adecuadas con los trabajos disponibles; y los gobiernos que quieren atraer los recursos de la diáspora para promover los esfuerzos nacionales de desarrollo. Pero la recopilación, difusión y utilización sistemáticas de los datos requiere compromiso político y recursos —algo que para muchos países plantea difíciles retos. La participación de la diáspora, el sector privado y organizaciones internacionales de gran experiencia, como la OIM, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras, podría ayudar a compartir la carga.

Hay ya diversos mecanismos que se ocupan de recopilar y difundir datos relacionados con la diáspora, como las encuestas y los censos que se realizan entre las diásporas; la localización geográfica de las diásporas y de sus competencias; y los inventarios de las competencias, experiencias e intereses de la diáspora. Un número cada vez mayor de portales e instrumentos de fomento de la capacidad, basados en la Web ofrecen información, orientación e instrucción en relación con cuestiones como el modo de establecer PYME transnacionales.

Guinea ha creado un banco de datos sociales y profesionales y ha establecido una red de la diáspora que abarca 110 países y 50 Estados de los Estados Unidos de América, y está realizando un censo de los nacionales de Guinea que están en el extranjero. Kenya está creando una base de datos sobre los kenianos en el extranjero, un inventario de las competencias de la diáspora, y otros medios innovadores basados en la Web para comunicarse con sus trabajadores en otros países. Zimbabwe ha creado un sitio Web sobre Capital Humano para atraer a su diáspora ofreciendo oportunidades de trabajo en el país. La OIM ha colaborado con Angola, Etiopía, Guyana, Malí, la República de Moldova, Nigeria y Sierra Leona, y también con el Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido como países de acogida, en la localización geográfica de sus respectivas diásporas. Namibia ha llevado a cabo la localización geográfica de sus comunidades de la diáspora con el fin de evaluar el modo en que podrían ayudar a atender a las necesidades laborales del país de origen. Para Sierra Leona, esa labor de localización geográfica ayudará a llenar puestos vacantes en el sector de la salud pública, cuestión que reviste fundamental importancia en sus actividades de reconstrucción después de la guerra.

Con más del 10 millones de expatriados en el extranjero, el Gobierno de Filipinas está estableciendo este año un portal centralizado, en línea, para la participación de la diáspora (*BaLinkBayan*), actividad que se dio a conocer en la cumbre del FMMD celebrada en Mauricio en 2012. El portal ofrecerá información sobre inversiones, empresas, productos, actividades filantrópicas y trabajo voluntario, especialmente en el sector médico, en cumplimiento de lo recomendado por las respectivas organizaciones, en los poblados, ciudades y provincias del país. Túnez también tiene previsto crear un portal en línea consolidado para los tunecinos en el extranjero, que combinará diversos servicios para su diáspora.

Numerosos países celebran convenciones y ferias de la diáspora en los países de acogida y de origen para intercambiar ideas y promover las alianzas entre las diásporas, el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Malta ha iniciado los preparativos de su Cuarta Convención Mundial de los Malteses que Viven en el Extranjero, que se celebrará en 2015. La Federación de Rusia ha celebrado cuatro congresos internacionales de su diáspora para proporcionarles información y atraerlas de regreso a la Federación de Rusia.

En 2013, el Gobierno de Filipinas y su consejo de la diáspora convocaron la segunda Cumbre mundial de los filipinos en la diáspora, con la participación de líderes de las comunidades filipinas de todo el mundo, representantes de las organizaciones del Gobierno de Filipinas, las organizaciones de la sociedad civil con sede en Filipinas y miembros del sector académico.

Para lograr la participación de sus profesionales jóvenes en el extranjero, Sri Lanka aplica iniciativas como la denominada *What's Next!*, un foro independiente para postgraduados y profesionales de origen ceilandés residentes en Francia e interesados en promover la paz sostenible en Sri Lanka a través del intercambio intelectual y el diálogo multicultural.

La OIM trabaja con los gobiernos, los grupos de la diáspora, las ONG, el sector privado y otras organizaciones internacionales en todas las etapas del ciclo migratorio. A través de campañas de información y de los Centros de Recursos para Migrantes en los países de acogida y de origen, la OIM refuerza las actividades de divulgación de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. La India, que tiene una inmensa población de expatriados en los países del CCG y de la región del Oriente Medio, ha establecido múltiples centros de recursos para trabajadores que proporcionan información y ayuda a sus nacionales.

### **Creación de las estructuras institucionales adecuadas para la participación de las diásporas**

Para la comunicación con las diásporas, y el aprovechamiento de sus diversos recursos para el desarrollo, se requiere la intervención de una multitud de departamentos gubernamentales y otros asociados, y el interés y compromiso de los gobiernos en los niveles más altos para hacer avanzar una agenda de carácter tan transversal. Un ministerio o entidad gubernamental con funciones relacionadas específicamente con las cuestiones de la diáspora puede facilitar la necesaria coordinación interministerial y asegurar que esas comunidades en el extranjero estén incluidas en todo plan nacional de desarrollo.

Actualmente, más de 30 países tienen ministerios u oficinas de nivel ministerial que se ocupan de las diásporas; la mayoría estuvo presente en la conferencia. La Comisión de Filipinos en el Extranjero, una de las entidades de la diáspora de más larga data, se estableció hace 33 años aproximadamente, por decreto presidencial, con el objeto de prestar asesoramiento político directamente al Presidente sobre los medios de mantener y fortalecer los vínculos con la diáspora. La Fundación Hassan II para los Marroquíes No Residentes, de Marruecos, se estableció en 1990, bajo el reinado de Hassan II, con el objeto de prestar apoyo a los no residentes mientras se encontraran en Marruecos, y promover la cooperación con ellos en relación con cuestiones económicas, sociales y culturales. En 1996, Argelia estableció varias estructuras gubernamentales para el trato con sus comunidades en el extranjero.

Muchos de los ministerios del sector y de las políticas sobre la diáspora son fenómenos recientes o están todavía en etapa de creación: en 2012 se estableció la Dirección General de Argelia para la Comunidad Nacional en el Extranjero, que

es parte del plan de acción nacional de Argelia para su diáspora; el Ministerio de Comunidades de Cabo Verde se creó en 2010; la Dirección para los malteses que viven en el extranjero se estableció en 2012; la política nacional de Etiopía sobre su diáspora recibió el apoyo de la Cámara de Representantes en 2012 y entró en vigor en 2013; Kenya está finalizando una política nacional sobre la diáspora para la interacción con sus expatriados; y Sierra Leona tiene previsto promulgar una política migratoria relativa a la diáspora, respaldada por un instrumento jurídico que definirá la función de las diásporas en el contexto más amplio de los esfuerzos de reconstrucción después de la guerra. En el marco de su nuevo activismo con respecto a las diásporas, el Congo, en colaboración con la OIM, ha elaborado un marco estratégico nacional para la participación de su diáspora. El Gobierno de Filipinas ha integrado la migración en el Plan de Desarrollo de Filipinas (PDP) 2011-2016, adscrito directamente al nivel más alto de mentores por el Presidente.

### ***Las embajadas y los consulados en primera línea***

Junto con la creciente importancia de las diásporas, la función que desempeñan las embajadas y las oficinas consulares está cambiando en muchos países. Generalmente, son el primer lugar al que acuden los expatriados necesitados y la primera línea de acción para el establecimiento de confianza entre los gobiernos y sus comunidades de la diáspora. Actualmente, muchos consulados ofrecen asistencia letrada gratuita, apoyo en materia de bienestar, ayuda para la tramitación de pasaportes y otros servicios a sus nacionales. Pero también organizan, cada vez más, eventos culturales, empresariales y comerciales, y consultas con grupos de expatriados, y entre esos grupos; prestan información, orientación y formación sobre cuestiones de integración y reintegración; e interceden ante los gobiernos anfitriones para la aplicación de políticas favorables a la inmigración y la diáspora. Gobiernos como los de Guatemala, Hungría y el Uruguay despliegan esfuerzos concertados para simplificar y acelerar los procedimientos administrativos y mejorar su divulgación entre las diásporas en el extranjero.

Las embajadas y consulados de Filipinas prestan asistencia a los miembros de la diáspora desde hace muchos decenios, con inclusión de consultas que se llevan a cabo en centros de bienestar ubicados en lugares estratégicos. En 2012, las comunidades filipinas en Europa colaboraron con su Embajada en Italia y con organizaciones multilaterales con sede en Europa en la organización de la primera conferencia mundial sobre la diáspora filipina en Europa, titulada “Diáspora para el Diálogo”. Como resultado de ese evento, algunos de los miembros de la diáspora formaron la Red Europea de Filipinos en la Diáspora, que comprende un mínimo de 10 países europeos. Esa iniciativa se repetirá en 2014, durante

la Conferencia de Filipinos en la Diáspora en el Oriente Medio y África, con el apoyo de la Embajada de Filipinas en los Emiratos Árabes Unidos.

Durante muchos decenios, Argelia y Marruecos han trabajado activamente apoyando y protegiendo los intereses y los derechos de sus diásporas a través de sus oficinas consulares. El Consejo de Comunidades de Cabo Verde se estableció con el propósito, entre otros, de mejorar la eficiencia de las actividades consulares en el extranjero en apoyo de su diáspora. Chile ofrece a los más de un millón de chilenos que viven en el extranjero un conjunto de servicios públicos sobre el terreno, incluidos los relativos a la obtención de pasaporte gratuito, asistencia letrada y un manual sobre cómo manejar la vida en el extranjero y el modo de acceder a los servicios disponibles de salud, educación, trámites bancarios y otros servicios sociales en el país de acogida. Guinea cuenta con la participación de su diáspora en el proceso de desarrollo nacional, para lo cual fortalece sus capacidades en materia de empresas de microfinanciación y transferencia de capital, entre otros aspectos, por conducto de los representantes del Gobierno en el extranjero.

Guatemala, que tiene alrededor de 2 millones de expatriados en los Estados Unidos de América, estableció 132 consulados móviles en 2012, adscritos a sus 12 consulados en los Estados Unidos de América, para atender a las nuevas y crecientes necesidades de sus nacionales en lugares alejados. Los consulados del Brasil, el Ecuador, Guatemala y México también otorgan tarjetas consulares de identificación personal (consúltese información sobre la “matricula consular” mexicana) que permiten a sus grandes comunidades realizar trámites bancarios y enviar sus remesas, independientemente de su estatuto de inmigración. Otros países, como Etiopía, el Pakistán y Turquía, también otorgan tarjetas de identificación especiales u otros documentos a sus nacionales, con diferentes propósitos, incluida la inversión en el país de origen.

Las oficinas consulares también ocupan una inmejorable posición para actuar como mediadores y prestar apoyo en consultas con la diáspora, por ejemplo a través de los consejos de la diáspora, y para ayudar en la administración de la votación fuera del país de las comunidades de la diáspora. En particular, el Ministro de las Comunidades de Cabo Verde había prestado servicios anteriormente como director de la comisión de registro electoral de Cabo Verde en el extranjero mientras desempeñaba un cargo diplomático fuera del país.

## **Mecanismos consultivos para las diásporas**

Los ejemplos presentados por los participantes revelaron que la participación de la diáspora alcanza los mejores resultados cuando las diásporas están incluidas en la planificación de las políticas y programas de la diáspora. Algunos países de



acogida como Italia, Francia y Suiza apoyan el diálogo entre las diásporas y sus comunidades en sus países de origen. Muchos países de origen han establecido consejos de la diáspora en los que participan miembros de la diáspora elegidos por sus propias comunidades, y actúan a modo de vehículos consultivos para compartir ideas e inspirar proyectos y financiación conjuntos.

Uno de los consejos de la diáspora más antiguos es el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, establecido en 2003, que congrega a los líderes mexicano-estadounidenses elegidos por las comunidades de la diáspora en los Estados Unidos de América y asesora al Gobierno sobre sus políticas relativas a la diáspora. En 2011, el Parlamento de Malta promulgó una ley por la que se establece el Consejo para los Malteses que Viven en el Extranjero, integrado por representantes de comunidades y expertos malteses del ámbito de la migración. Sus recomendaciones son aplicadas por la Dirección para los Malteses que Viven en el Extranjero. El Uruguay también ha establecido consejos consultivos que hacen las veces de organizaciones representantes de los uruguayos en el extranjero.

Los expatriados de las Comoras han constituido una comisión integrada por diversas comunidades de la diáspora, que presta asesoramiento político al Gobierno. En Filipinas, una reunión en la cumbre de líderes de la diáspora y comunitarios de todo el mundo, celebrada en 2011 bajo los auspicios del Gobierno, los inspiró a crear su propio Consejo Mundial Filipino de la Diáspora, la primera red mundial de filipinos en el extranjero, que abarca 25 países. El primer Foro de las Comunidades del Yemen, celebrado en enero de 2013, al que asistieron dirigentes de las comunidades del Yemen de todo el mundo, dio paso a la creación del Consejo Supremo de las Comunidades del Yemen, elegido por los dirigentes de la diáspora, que atiende a los intereses y las necesidades de las diásporas del Yemen.

### **Otorgamiento de derechos a las diásporas: ciudadanía, votación en el extranjero, representación parlamentaria**

Son cada vez más los gobiernos que otorgan a sus expatriados en el extranjero los mismos derechos civiles y políticos de que disfrutaban los nacionales en el país de origen. Permiten la doble ciudadanía o la ciudadanía múltiple, o variaciones limitadas de esos derechos, que pueden facilitar la libertad de circulación, el acceso a las oportunidades de educación, actividad empresarial, comercio e inversión entre los países. Como trasfondo de las deliberaciones sobre la interacción entre los Estados y las diásporas estaba latente la pregunta: ¿Hay alguna contradicción entre la lealtad al nuevo país y el apoyo al desarrollo del país de origen o de herencia?

Muchos Estados también han promulgado, o tienen previsto promulgar, leyes que permitan a sus ciudadanos en el extranjero participar en las elecciones nacionales, entre ellos Argelia, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Eritrea, Filipinas, Francia, Guatemala, Guinea, Hungría, México y el Perú.

La República Unida de Tanzania, con una comunidad de la diáspora pequeña pero con un elevado nivel de educación y competencias en el extranjero, y una activa estrategia para lograr su participación en la agenda general del desarrollo, informó que la inexistencia de la doble ciudadanía era un factor de limitación tanto para la buena integración en el país de acogida como para el retorno al país de origen. La cuestión se ha sometido a examen en el Parlamento; y el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional es de opinión que a comienzos de 2014 la diáspora de Tanzania disfrutará de la doble ciudadanía y estará integrada en la agenda nacional de desarrollo del país.

Turquía, con alrededor de 6 millones de nacionales viviendo en el extranjero, otorga una tarjeta de identificación personal especial conocida con el nombre de “Tarjeta azul” para evitar una posible pérdida de miembros de la diáspora cuando el otro país no permite la doble ciudadanía, o cuando las personas renuncian a su ciudadanía turca sin optar por la doble ciudadanía. Se eliminan así los requisitos de contar con un contrato de trabajo (salvo en el caso de los funcionarios públicos) y con permisos de residencia para la permanencia en Turquía y se otorgan derechos en igualdad de condiciones con los ciudadanos turcos en materia de propiedad de bienes raíces. (La tarjeta de identificación no concede ningún tipo de derechos políticos o prestaciones sociales o de jubilación). El Uruguay considera que el derecho al voto es un derecho inalienable de todos los ciudadanos y están examinando la posibilidad de efectuar una reforma electoral para otorgar derechos a su diáspora.

Algunos países, como Colombia, permiten que sus nacionales en el extranjero elijan a sus propios representantes en la legislatura nacional. La legislación argelina otorga a su diáspora los mismos derechos políticos y civiles de que disfrutaban los ciudadanos en el país, incluidos el derecho al voto y la participación en los procesos electorales nacionales y locales. Ocho delegados de la diáspora, hasta la fecha, han ocupado escaños en la cámara principal del Parlamento argelino. Las comunidades de la diáspora de Cabo Verde están representadas en el Parlamento sobre una base geográfica. El Perú está considerando la posibilidad de aplicar una enmienda constitucional que permitirá que los miembros de su diáspora tengan una representación especial en el Congreso.

Los expatriados franceses tienen una óptima representación política y cuentan con el apoyo de Francia, lo que incluye el derecho al voto en las elecciones locales

y presidenciales y la plena representación parlamentaria. En 2014, los miembros de la diáspora francesa podrán votar por sus propios consejeros parlamentarios para alrededor de 132 consejos consulares, quienes se reunirán en París dos veces por año para poner su experiencia internacional a la disposición del Gobierno y del Parlamento.

Más allá de las fronteras nacionales, en la cumbre de la UNASUR<sup>9</sup> celebrada en el Perú en noviembre de 2012, los dirigentes sudamericanos propusieron la creación de una ciudadanía sudamericana única para apoyar así una mayor integración de la región de América del Sur.

### **Creación de un entorno habilitante para el retorno y la reintegración**

La interacción de la diáspora con los países de origen o de herencia se basa en la confianza, las oportunidades, los incentivos y las capacidades. Aunque las mencionadas en última instancia están comprendidas, en parte, en las estrategias de información, divulgación y creación de capacidades anteriormente señaladas, los tres primeros elementos son indispensables para la existencia de un “entorno habilitante” en el país de origen para atraer de regreso a las diásporas. Algunos de los mayores obstáculos radican en la aplicación de políticas restrictivas, o la inexistencia de políticas —lo que puede perjudicar o impedir la movilidad, la transferencia de activos, las inversiones en empresas o cualquier otro tipo de actividad empresarial de los miembros de la diáspora.

Los participantes en la conferencia reconocieron que el país de origen puede crear la mayoría de las condiciones habilitantes, como un entorno favorable para los negocios y las inversiones, el acceso a las finanzas, costos más bajos de transferencia de remesas, incentivos tributarios, becas, bienestar social, doble ciudadanía, derecho al voto y/o a la representación parlamentaria. El Níger también está reservando ciertos lotes de terreno para sus ciudadanos que retornan, y ha suscrito acuerdos con las agencias de viajes para acelerar los arreglos de viaje de sus ciudadanos que retornan. Otras condiciones habilitantes se basan en arreglos conjuntos entre los países de origen y de acogida, como la portabilidad de las prestaciones de bienestar social y el reconocimiento de las competencias adquiridas en el extranjero.

Mauricio, Filipinas y otros países demostraron el modo en que las estrategias de reintegración resultan más eficaces cuando la migración es parte integrante de la estrategia nacional de desarrollo del país de origen. El programa D2D de Filipinas ofrece a los filipinos expatriados opciones e incentivos, que van desde

<sup>9</sup> UNASUR integra las dos uniones aduaneras existentes en la región sudamericana más amplia: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones, incluidos Chile, Guyana y Suriname.

actividades filantrópicas a través de intercambios culturales y educativos, transferencia de tecnología, misiones médicas y turismo, e inversiones de la diáspora, hasta programas de retornos físicos o virtuales y de reintegración. Los acuerdos sobre migración laboral circular de Mauricio están vinculados a la reforma sectorial emprendida por el Gobierno, que ofrecen a los miembros de la diáspora que retornan al país más oportunidades de empleo o de establecimiento de empresas.

Guinea aplica un plan de acción destinado específicamente a crear un entorno favorable para la actividad empresarial, que alienta a los miembros de la diáspora a retornar e invertir en determinados sectores. Namibia ha establecido un equipo de tareas integrado por múltiples organismos para evaluar las necesidades del país en materia de competencias, y tiene previsto examinar el modo que las personas calificadas que retornan podrían remediar algunas de las deficiencias identificadas en ese ámbito. El Perú ha establecido la base jurídica para abordar todas las dificultades del retorno y la reintegración de su diáspora, mediante la promulgación, en marzo de 2013, de la Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Uganda está finalizando una política de protección de los derechos de sus nacionales que retornan, de modo que puedan participar en los asuntos internos.

El Yemen informó que entre las medidas adoptadas para consolidar los intereses de la diáspora en el país de origen está el establecimiento de un canal por satélite que utilizará mejores medios de comunicación para la transmisión de mensajes a sus nacionales en el extranjero. Zimbabwe ha establecido un sitio Web sobre capital humano para dar a conocer las oportunidades de trabajo y alentar el retorno de personas calificadas. En los capítulos que siguen a continuación figuran muchos otros ejemplos de ese tipo.

Como se demuestra también en los siguientes capítulos, el sector privado es uno de los principales asociados en esos empeños; y las entidades consultivas regionales y mundiales como la Unión Africana o el FMMD pueden ponerlos de relieve y propiciar un apoyo más amplio para ellos.

## **Resultados y conclusiones**

Las deliberaciones confirmaron que las políticas sobre la participación de la diáspora probablemente resultan más eficaces cuando son promovidas al nivel político más elevado del sector gubernamental, por ejemplo, por conducto de un ministerio u oficina, comité o comisión adscrito al Jefe de Estado. Se otorga así prominencia y legitimidad a las diásporas, y se facilita la aplicación de un enfoque de “todo el gobierno” a una cuestión que comprende muchas esferas normativas. Y como se aprecia en el caso de Filipinas, asegura que la diáspora

sea uno de los elementos del discurso más amplio de la migración y el desarrollo, y que se tenga en cuenta en los programas de desarrollo nacionales.

El debate también demostró que la plena condición jurídica y la participación en el país en el que residen los expatriados y la concesión de derechos por parte del país de origen pueden ser las formas más eficaces de divulgación entre las diásporas y de estímulo a involucrarse en el desarrollo de ambos países. Esos derechos y prerrogativas también son la base de la protección del bienestar de los migrantes y las diásporas a través de las fronteras, que a su vez los empoderan y las motivan a contribuir al desarrollo de sus sociedades de origen y de acogida.

El trabajo con el sector privado y la sociedad civil para establecer condiciones habilitantes para el retorno de la diáspora y/o la inversión pueden servir de incentivo para la participación de la diáspora; y las estrategias de comunicación innovadoras pueden informar, orientar, educar, conectar y galvanizar a las diásporas hacia la acción.

Se formuló un decidido llamamiento a la realización de nuevas investigaciones sobre las políticas y las leyes que podrían inhibir la movilidad de la diáspora y afectar negativamente la competitividad de los países en el mercado laboral mundial (como, por ejemplo, las políticas de contenido local).

**Los participantes exhortaron a la OIM y al Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo a:**

1. *Alentar a los gobiernos a promover los intereses de sus diásporas al nivel político más alto y a facilitar su participación.*
2. *Alentar a los países de origen a fortalecer la función de sus embajadas y consulados, inclusive a través de programas de formación, en materia de prestación de servicios de divulgación y otros servicios a las comunidades de la diáspora.*
3. *Consolidar las capacidades de los gobiernos, las diásporas y sus asociados para crear bases de datos, bancos de aptitudes y otros instrumentos en línea para informar y movilizar a las diásporas para el desarrollo.*
4. *Promover la coherencia entre las políticas migratorias y la diáspora y la planificación del mercado laboral para crear condiciones que atraigan a las diásporas de regreso a sus países de origen.*
5. *Asegurar que la OIM haga de la Conferencia Ministerial sobre la Diáspora un evento o tradición de carácter periódico.*





## Capítulo 3.

### **Los recursos de la diáspora, tanto financieros como no financieros, pueden potenciar los esfuerzos de desarrollo al nivel de la familia, la comunidad y el país en los países de acogida y de origen**

Las contribuciones financieras y no financieras de las diásporas para el desarrollo al nivel de la familia, la comunidad y el país en los países de origen y en el extranjero son un tema cada vez mejor comprendido y documentado. La conferencia centró más su atención en el valor de las competencias, la experiencia y las inversiones de la diáspora en el contexto del desarrollo sostenible que en las remesas. Los participantes examinaron el modo de aprovechar esas contribuciones de modo que se atendiera en primer lugar a las necesidades de desarrollo humano y sólo después a la mejora de los resultados materiales para las sociedades y las economías. Ello incluye el modo de asegurar que las remesas, las inversiones, el capital filantrópico, las aptitudes, los conocimientos y las ideas de las diásporas se encaucen hacia iniciativas de desarrollo sostenible y que los miembros de la diáspora y sus familias logren su desarrollo personal. No hay una fórmula sencilla o única, por lo que cada país necesita encontrar su propia combinación adecuada de políticas, incentivos e instrumentos.

#### **Facilitación de las remesas y otras transferencias financieras**

Las remesas son la contribución de la diáspora al desarrollo que ha sido objeto de mayor estudio y evaluación, aunque la mayoría de los gobiernos concuerda en que son recursos privados, que deben protegerse contra una indebida injerencia estatal o de otra índole. Los participantes informaron haber obtenido enormes beneficios de las remesas: en la India, país con el mayor volumen registrado de remesas, que ascendieron a alrededor de 70.000 millones de dólares EE.UU. en 2012, las remesas ayudan a las personas a adquirir vivienda decente, acceder a servicios de atención de la salud y servicios sociales; para países como Lesotho, Liberia, la República de Moldova y Somalia, las remesas pueden representar más del 20% del PIB.

Las remesas puedan impulsar las inversiones, la actividad empresarial y el comercio; reducir la pobreza y mejorar el bienestar, por lo menos al nivel de los hogares; y alivian las necesidades en situaciones de crisis y con posterioridad a ellas. En Cabo Verde, país en el que las remesas representan alrededor del 10% del PIB nacional, ayudan a crear empleo en sectores como la construcción y el turismo. Sin embargo, las remesas también pueden tener efectos negativos, como la subida del precio de los bienes raíces y la inflación local.

Los gobiernos participantes se manifestaron de acuerdo en que se necesita hacer más para reducir los costos de las remesas, que en algunos países y regiones todavía siguen siendo elevados. Por ejemplo, el banco central de Uganda está examinando los medios de reducir los costos de las remesas, que habían llegado a representar el 10%. Aunque no fueron objeto de examen amplio, los servicios bancarios móviles son un medio que permite a los migrantes y las diásporas la pronta transferencia de sus fondos, de manera segura y sin costo alguno, o a bajo costo, a las comunidades que los reciben. Se han establecido plataformas móviles de transferencia de remesas en países como Filipinas, Georgia, Kenya y la República Unida de Tanzania (por ejemplo, el servicio M-PESA creado por operadores de redes móviles en Kenya y la República Unida de Tanzania). El éxito de esos sistemas depende de la existencia de un entorno reglamentario adecuado y de la cooperación de los bancos, las instituciones de microfinanciación, las organizaciones internacionales y otras entidades.

Egipto, la India y otros países permiten que sus diásporas mantengan cuentas en divisas, libres de impuestos, de modo que las transferencias de sus ahorros se incrementen libres de costos en el país de origen. En Etiopía, los expatriados en el extranjero pueden utilizar sus cuentas en divisas como garantía en moneda local para facilitar la adquisición de bonos del gobierno. El Níger está sentando las bases para la creación de un banco de la diáspora, y ha establecido grupos de intereses especiales para el intercambio con sus expatriados. El Yemen ha fundado un banco para expatriados con contribuciones de empresarios pertenecientes a la diáspora.

Los sitios Web con datos transparentes sobre los costos y las opciones también ayudan a los migrantes y las diásporas a adoptar decisiones informadas y menos costosas sobre las remesas. En América Central y en la República Dominicana funciona una herramienta en línea para comparar información sobre los proveedores, los costos y los tipos de cambio que se aplican a la transferencia de remesas; y también ofrece información gratuita sobre los costos del envío de dinero desde los Estados Unidos de América a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Italia tiene también un sitio Web que facilita información comparativa sobre los costos del envío de remesas<sup>10</sup>. El siguiente reto consiste en determinar el modo de encauzar las

<sup>10</sup> Consúltese [www.mandasoldiacasa.it](http://www.mandasoldiacasa.it).



remesas hacia proyectos de desarrollo sostenible que impliquen a las diásporas en alianzas constructivas entre los sectores público y privado, y sin una indebida injerencia del Estado.

Los gobiernos reconocieron los esfuerzos que despliegan organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la OIM y el PNUD en lo que respecta al registro y comparación de los costos, y a ejercer presión internacional en las organizaciones de transferencia de dinero para que reduzcan los costos de las remesas y creen capacidades para una mejor gestión de las remesas<sup>11</sup>. Las iniciativas conjuntas en las que participan esas organizaciones con los bancos regionales y otras agencias de financiación pueden prestar apoyo a los ministerios de finanzas, los bancos y otras instituciones financieras y no financieras en regiones como África para ofrecer servicios de bajo costo y adecuados en muchos países. Los foros consultivos con participación de múltiples partes interesadas y los consejos consultivos en materia de política, como el Consejo de Remesas para el Desarrollo, de Filipinas, pueden también prestar asesoramiento sobre políticas para reducir aún más los costos de las remesas, y promover la realización de estudios e investigaciones relacionados con las remesas.

## **La movilidad de las competencias y las remesas sociales**

A diferencia de muchas deliberaciones mundiales sobre las contribuciones financieras de las remesas de la diáspora, la conferencia centró la mayor parte de su atención en las diásporas cualificadas y las remesas sociales. Un gran número de participantes en la conferencia confirmó que las políticas eficaces sobre la migración y la diáspora están vinculadas a la planificación de la movilidad laboral con vistas a alcanzar mejores resultados en términos de desarrollo. La circulación de las competencias, en particular cuando son impulsadas y regidas por acuerdos de migración circular, ha contribuido a la flexibilidad, competitividad e interconexión de las economías mundiales.

Suecia informó que en un mercado laboral globalizado, el acceso a las competencias adecuadas es indispensable para que sus empresas sigan siendo competitivas. Una oferta insuficiente en el mercado laboral nacional significa que las empresas tendrán que contratar o emplear personas del extranjero, o reducirse de tamaño, cerrar, reubicarse o abstenerse de ampliar sus operaciones. La decisión sobre dónde reubicar una empresa depende, en consecuencia, de las competencias disponibles localmente y de la facilidad y rapidez con que los procedimientos migratorios puedan facilitar la contratación complementaria de personal de la reserva mundial de mano de obra, incluidas las diásporas.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el proyecto conjunto del Instituto Africano de Remesas (AIR, por sus siglas en inglés), en el que participan el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo, la OIM y la Unión Africana. Puede consultarse en <http://pages.au.int/remittance/about>.

El Salvador y Honduras destacaron la importancia del fortalecimiento de las competencias para una mayor competitividad y desarrollo sostenible en vez de depender simplemente de las remesas de los trabajadores, que pueden tener resultados mixtos para el desarrollo. Namibia está considerando el retorno de su propia diáspora calificada en lugar de la contratación de personal extranjero calificado, y el establecimiento de programas para complementar la formación en materia de aptitudes de sus jóvenes para asegurar la existencia de competencias nacionales adecuadas en sectores críticos. Zimbabwe informa que en su sitio Web sobre el capital humano, establecido para atraer de regreso a su diáspora calificada, están registradas más de 150 personas que poseen un título de doctorado, y que más del 40% ya ha conseguido empleo en las universidades locales.

El Gobierno de Sri Lanka promueve activamente la movilidad profesional y la circulación de talento, con inclusión del retorno de su diáspora para trabajar e invertir en el país, mediante planes de creación de empleo en los sectores público y privado y un portal en la Web con información general para vincular a los usuarios con importantes entidades industriales de Sri Lanka. Se está estableciendo una red mundial para crear concienciación sobre ese sitio y sus servicios entre los profesionales con alto nivel de educación, principalmente los nacionales de Sri Lanka que viven en el extranjero.

El programa MIDA de la OIM para el retorno temporal o virtual de personas calificadas ofrece un enfoque y marco multilaterales para el retorno voluntario —temporal, permanente o virtual— del talento de la diáspora<sup>12</sup>. Las evaluaciones demuestran que el programa MIDA ha alcanzado gran éxito en relación con el retorno de profesionales de los sectores de la salud, la educación y rurales. En Ghana, más de 8.000 miembros de la profesión médica han recibido los beneficios del programa MIDA. En la región de los Grandes Lagos, más de 150 instituciones han sido beneficiarios de iniciativas de fomento de la capacidad en el marco de más de 400 misiones temporales de expertos integradas por miembros de la diáspora en el contexto del programa MIDA. Para abordar la escasez de profesionales y educadores, el Ministerio de Salud de Zimbabwe ha colaborado con la OIM para el retorno de médicos y maestros migrantes a los hospitales, la universidad, la escuela médica universitaria y los institutos de formación del país. El Gobierno de Zimbabwe informa que el retorno de corto plazo de los educadores ha mejorado la calidad de la educación en el país.

<sup>12</sup> El programa MIDA de la OIM, iniciado hace más de un decenio (2001), con el apoyo de la Organización de la Unión Africana (OUA), ha contado con la participación de países como Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Etiopía, Ghana, Guinea, Mauritania, Malí, Marruecos, Nigeria, la República Democrática del Congo, Rwanda, el Senegal, Sierra Leona, Somalia y Zimbabwe. Puede consultarse en [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=536](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=536).

El MIDA ha sido útil también para el establecimiento de algunas prácticas comunes y materiales de recursos como los bancos de aptitudes para los países de origen y de acogida, y para la integración de las cuestiones migratorias en la planificación del desarrollo nacional.

### ***Eliminación de los obstáculos normativos a la movilidad del talento y el retorno de los miembros calificados de la diáspora***

Un grupo interactivo de expertos reunido al margen de la conferencia, con la participación del Gobierno de Mauricio, el sector privado y el Foro Económico Mundial, examinó el modo en que algunas políticas nacionales para la protección de los mercados y las economías locales pueden perjudicar los esfuerzos de movilización del talento global para hacer frente a la escasez de competencias y fortalecer la competitividad nacional. Asimismo, evaluó las políticas de contenido local promulgadas por varios países en desarrollo ricos en recursos para orientar o reglamentar el comportamiento de las empresas internacionales con licencia para la explotación de los recursos naturales y para favorecer a los trabajadores locales con el fin de maximizar los beneficios locales de esas actividades.

Como queda demostrado por algunos ejemplos en el Canadá y Mongolia, las empresas internacionales que no pueden contratar talento local pueden verse impedidas de contratar internacionalmente por políticas restrictivas de contenido local. Eso puede dar lugar a desequilibrios en cuanto a competencias y trabajos, distorsiones del mercado y reducción de la productividad laboral, con posibles efectos secundarios en otros sectores que dan empleo a personal local, como la minería, el transporte y la manufactura.

Una solución consiste en actuar de manera más estratégica en la planificación del mercado laboral de corto y largo plazo dar un mayor grado de diversificación a las políticas. Se podría así ofrecer trabajos relacionados con proyectos de corto plazo, por ejemplo en el sector de la minería, que serían desempeñados por personas con el talento adecuado pertenecientes a las diásporas, y trabajos de más largo plazo en los sectores básicos, como el transporte, la manufactura y los servicios, que serían desempeñados por personal local. De cualquier modo, los sectores están interrelacionados, y el hecho de asignar los trabajos de largo plazo a trabajadores extranjeros puede, al mismo tiempo, dar impulso a los sectores del trabajo de corto plazo.

El Foro Económico Mundial alentó a los Estados a examinar las diásporas en el contexto más amplio de la “movilidad del talento,” o la capacidad de las personas o los trabajos calificados para atravesar las fronteras. Las investigaciones llevadas a cabo por el Foro Económico Mundial señalan que a más tardar en 2020 todos los países serán afectados por una escasez de talento, tanto en el Norte como

en el Sur globales. Las encuestas del Foro Económico Mundial revelaron que cuanto menor es la fuga de talento tanto más competitivo puede ser un país. Una opción en un mercado laboral mundial móvil es que los gobiernos adapten sus políticas en función de actividades más amplias para atraer de regreso a los miembros calificados de la diáspora.

Es necesario efectuar una mayor labor de investigación sobre las políticas de contenido local vinculadas a medidas de fomento de la competitividad, de modo que los países puedan posicionarse de manera óptima en los mercados mundiales.

Mauricio también exhortó a la eliminación de los obstáculos a la movilidad laboral mundial en beneficio de todos los países. Como primer paso, los políticos y los investigadores, los académicos y los expertos en migración y las diásporas deben comprenderse mutuamente y colaborar conjuntamente en la búsqueda de soluciones relativas a la diáspora. La elaboración de soluciones conjuntas amplias y duraderas entre los ministros, las diásporas y el sector privado reviste fundamental importancia para alcanzar la coherencia política y asegurar que la migración (y las diásporas como parte de ella) se integre en la planificación del desarrollo. Los enfoques cooperativos regionales, como los que se aplican en el continente africano, pueden ayudar a resolver las dificultades en materia de contenido local del lado de la oferta a que hacen frente los países.

### **Las inversiones y las actividades empresariales**

La mayoría de los gobiernos se mostraron muy inclinados a fortalecer el potencial de los expatriados en relación con las inversiones, el establecimiento de empresas y la ayuda para general empleo en sus países de origen o de herencia. El reto está en poner en funcionamiento instrumentos que puedan atraer un mayor volumen de inversiones. Los bancos, las agencias de crédito, las instituciones de microfinanciación y las organizaciones internacionales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial, el PNUD y la OIM ofrecieron un decisivo apoyo financiero y técnico en ese empeño.

Bangladesh considera a sus expatriados que remiten 150.000 dólares EE.UU. o más, o importan mercancías por valor de 500.000 dólares EE.UU., como “personas comercialmente importantes” para el país. La Corporación de Inversiones de Bangladesh está promoviendo un fondo nacional para movilizar la riqueza de la diáspora hacia fines de desarrollo; y el recientemente establecido Banco de Bienestar de los Expatriados ofrece incentivos para la aplicación de iniciativas del sector privado basadas en la diáspora. Cabo Verde ofrece incentivos fiscales para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, la adquisición de viviendas y la importación de artículos; y considera, asimismo, que las

contribuciones de la diáspora podrían mejorarse a través de la asistencia técnica para proyectos de inversión y creación de empresas.

La nueva política nacional de Etiopía sobre la diáspora tiene por objeto lograr una mayor participación de su diáspora en las inversiones, el comercio y el turismo, y el Gobierno otorga una tarjeta de identificación personal que concede a los extranjeros de origen etíope el derecho a participar como inversores nacionales. Existen atractivas oportunidades, por ejemplo, en el sector de la vivienda, ya que está permitido efectuar inversiones bien sea a través de una participación del 100% en el capital social, o del establecimiento de empresas conjuntas. En los últimos 10 años se han ejecutado alrededor de 3.000 proyectos de inversión por valor de aproximadamente 1.200 millones de dólares EE.UU.

Los ciudadanos indios no residentes y las personas de origen indio también pueden invertir y llevar a cabo actividades comerciales con la India, dentro de ciertos límites. Malawi está procurando aumentar el número de expatriados que transfieren sus aptitudes, efectúan contribuciones financieras y hacen inversiones en el sector comercial de Malawi en asociación con el Gobierno y el sector privado. El Perú ha incluido en la recientemente promulgada Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado incentivos tales como exenciones fiscales, becas y otras prestaciones sociales con el fin de atraer de regreso a su diáspora para efectuar inversiones en el país de origen. Túnez aprecia la importancia de la inversión y ofrece un marco jurídico para sus bancos en el extranjero, y para reducir los costos de las remesas.

El proyecto de Filipinas denominado Construyendo un Futuro en el País de Origen, en el que participan múltiples partes interesadas, tiene por objeto encauzar las remesas hacia inversiones para la creación de trabajo en cooperación con los bancos rurales, las instituciones de microfinanciación y las empresas sociales. El Ministerio de Asuntos Políticos y Públicos de Sierra Leona ha establecido el proyecto DENI-SL (inversión directa de los expatriados nacionales en Sierra Leona) para movilizar el establecimiento de pequeñas y medianas empresas por parte de los miembros de la diáspora en el contexto de regiones y proyectos estratégicos en todo el país.

Con el fin de crear concienciación en relación con el país de origen, Sri Lanka ha iniciado un proceso de celebración de Foros de Inversores de la Diáspora destinados específicamente a prestar apoyo a las actividades de desarrollo después del conflicto. Sri Lanka confía en orientar a los miembros de la diáspora que trabajan en el extranjero hacia instrumentos del mercado de valores como las acciones y los bonos, y proporciona información sobre oportunidades de inversión y posibilidades de crecimiento económico en Sri Lanka a través de un portal en la Web que permite a los miembros de su diáspora efectuar inversiones

y ayudar también a atraer a otros inversores. Georgia tiene previsto establecer una base de datos de posibles inversores y empresas en el extranjero. Zimbabwe, que desea atraer las inversiones de la diáspora en una época de recesión económica y desempleo, ha celebrado eventos itinerantes sobre inversiones en Botswana y Sudáfrica, y tiene previsto llevar a cabo campañas de divulgación semejantes en Australia, los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

El Banco Central de Uganda ha llevado a cabo un estudio de viabilidad sobre inversiones de largo plazo, por ejemplo en infraestructura; y el Gobierno ofrece una serie de oportunidades de inversión para la diáspora así como incentivos para promover el retorno y la inversión en sectores estratégicos. El Plan de Acción sobre la Migración, 2011-2015, de Guinea, incluye proyectos orientados a la diáspora, para crear oportunidades en el sector de la pequeña y mediana empresa a través de proyectos de microinversión en los poblados, con la ayuda de 5.000 jóvenes voluntarios, que permitan crear puestos de trabajo e incrementar la productividad local en todo el país. Las actividades se apoyarán en un banco de datos sobre la diáspora en los principales países de acogida, como los Estados Unidos de América, para facilitar la transferencia de fondos y promover el retorno voluntario y la creación de pequeñas y medianas empresas y el fomento del turismo.

Durante la Cumbre Mundial de la Diáspora Africana, celebrada en Sudáfrica en 2012, los gobiernos expresaron su firme intención de establecer los marcos y estructuras para atraer de regreso el talento africano para el desarrollo y el crecimiento del continente. Angola reafirmó la necesidad de aplicar las recomendaciones de la Cumbre, en particular la creación del Fondo de Inversiones de la Diáspora y la organización de la Cumbre de la Diáspora Africana cada tres años, especialmente por el hecho de que muchas de las comunidades de la diáspora africana ya están en África<sup>13</sup>. Los bancos locales de muchos países de origen, como Marruecos, ofrecen un número cada vez mayor de sus productos hipotecarios para los miembros de la diáspora y sus familiares que deseen retornar a sus países de origen o realizar inversiones allí. El Gobierno del Senegal también ha establecido un fondo de inversiones para sus ciudadanos en el extranjero.

Sierra Leona y Eritrea pusieron de relieve el hecho de que las políticas y reglamentos de algunos países de acogida pueden entorpecer los esfuerzos de consolidación nacional centrados en la diáspora que despliegan los países de origen. En algunos casos, ello puede obedecer a las inquietudes que hacen surgir

<sup>13</sup> Mecanismos de financiación innovadora, como los bonos de la diáspora o los bonos para proyectos de infraestructura fueron objeto de examen en las deliberaciones con el sector de la banca, también bajo la dirección del Banco Africano de Desarrollo (consúltese información sobre el taller sobre la infraestructura y los bonos de la diáspora en África organizado durante las reuniones anuales del Banco celebradas en Marruecos en mayo de 2013).

las remesas con motivación política. Sierra Leona se refirió específicamente al ejemplo de las normas en materia de valores y tipos de cambio de algunos países de acogida que dificultan la posibilidad de que los países de origen establezcan fondos de la diáspora para inversiones de la diáspora. Estas cuestiones requieren nuevas deliberaciones abiertas y esclarecimiento entre los Estados.

## **Financiación de subvenciones y subvenciones de contrapartida**

Uno de los temas recurrentes de la conferencia fue la financiación y el modo en que los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las diásporas podrían colaborar en relación con proyectos conjuntos de desarrollo, y su financiación. Las subvenciones de contrapartida son una técnica bastante conocida que tiene muchas facetas y ha alcanzado distintos grados de éxito. Cabe citar el celebrado programa mexicano *Tres por Uno*, en el que los gobiernos federal, estatal y municipal aportan la misma cantidad de dinero invertida por las asociaciones de la diáspora en un proyecto de desarrollo concreto. Kenya, que atraviesa una etapa de transición constitucional histórica a un sistema de gobierno que incluye dos componentes (país-condado), también considera que las asociaciones para la financiación innovadora de subvenciones desempeñan una función en lo que respecta a atraer la inversión de la diáspora en proyectos de desarrollo local.

Recientemente, el Gobierno de Marruecos estableció el MDM INVEST, un fondo de contrapartida con los bancos para las inversiones de la diáspora en proyectos en Marruecos, en virtud del cual las inversiones personales de la diáspora por un máximo del 25% de los costos de los proyectos reciben financiación de contrapartida del 10% a cargo del Gobierno y un crédito por valor máximo del 65% aportado por un banco. Otros incentivos incluyen la aplicación de la garantía del fondo a las inversiones de los miembros de la diáspora en las mismas condiciones que se aplican a los residentes marroquíes.

Los países que tienen grandes diásporas, como Alemania, los Estados Unidos de América y Francia, han creado instrumentos, plataformas y competiciones en el mercado mundial para fortalecer las capacidades de las diásporas para invertir en el sector de la pequeña y mediana empresa y otros proyectos empresariales en sus países de origen. (Por ejemplo, el Mercado de la Diáspora Africana, en el que empresarios radicados en los Estados Unidos de América reciben subvenciones de contrapartida para la financiación de planes comerciales innovadores y la promoción del crecimiento económico en África Subsahariana.)

Los mercados mundiales en los que los grupos de la diáspora pueden competir para obtener fondos (principalmente de contrapartida) para PYME orientadas hacia el desarrollo en sectores de gran impacto se consideran un medio eficaz

de reunir a los empresarios de la diáspora, las organizaciones del ámbito del desarrollo, las entidades de financiación, las ONG y el sector privado. Esos mercados han sido promovidos por el Banco Mundial (a través del Mercado de Desarrollo para la Diáspora Africana en Europa) y por gobiernos como los de los Estados Unidos de América (por conducto del Mercado de la Diáspora Africana), en calidad de asociaciones entre las organizaciones del ámbito del desarrollo, el sector privado (por ejemplo, la Western Union), las comunidades de la diáspora y otras organizaciones de expertos.

Se formuló la idea de que la Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo podía apoyar los esfuerzos que despliegan gobiernos como el de Kenya para lograr la participación de su diáspora en asociaciones relativas a proyectos de desarrollo comunitario. Kenya propuso que el tema de los planes de financiación permanente de subvenciones para la diáspora y las organizaciones de migrantes se inscribiera en la agenda del Diálogo de Alto Nivel de 2013, de modo que los Estados pudieran deliberar al nivel gubernamental más alto.

## **La migración, las diásporas y los jóvenes**

El tema de los niños y los jóvenes figuró reiteradamente en la conferencia, tanto en el contexto de los expatriados en el extranjero como en el de las familias en el país de origen. Bosnia y Herzegovina informaron que una gran parte de sus 1,7 millones de nacionales (incluidos los de segunda y tercera generación) que trabajan y estudian en el extranjero son personas jóvenes y con un buen nivel de instrucción, con un enorme potencial en lo que respecta a apoyar el crecimiento de Bosnia y Herzegovina. Chile tiene previsto hacer extensivos sus servicios sobre el terreno a los hijos de los chilenos que viven en el extranjero.

Rumania exhortó a los participantes en la conferencia a cerciorarse de que las políticas sobre la diáspora tengan en cuenta la vulnerabilidad de los hijos de los migrantes que permanecen en el país de origen. Sri Lanka ha adoptado medidas para lograr la participación de los jóvenes profesionales de su diáspora a través de iniciativas tales como la denominada *What's Next!*, un foro independiente de graduados universitarios y jóvenes profesionales de origen ceilandés residentes en Francia.

La Comisión de Filipinos en el Extranjero se pone en contacto con los miembros de la segunda y tercera generación de filipinos en el extranjero a través de su programa Jóvenes Dirigentes de la Diáspora (YouLeaD), para lo cual, por ejemplo, organiza viajes de estudio a las distintas regiones del país de modo que se familiaricen con la cultura, la historia y el patrimonio de su patria. La Comisión también ha iniciado un programa de asesoramiento en línea, a cargo



de los propios jóvenes, como una extensión del programa de orientación previa a la partida destinado a jóvenes filipinos emigrantes. Ha colaborado, asimismo, con el Banco Nacional de Filipinas, que ha iniciado un programa de ahorros para los niños, destinado a los que se encuentran en el extranjero y a los que permanecen en el país de origen.

Namibia está en vías de aplicar un programa de planificación y desarrollo de recursos humanos que combina la formación de sus jóvenes con el retorno de emigrantes namibianos calificados, para asegurar el equilibrio de la fuerza laboral nacional.

## Utilización de las plataformas e instrumentos existentes

La conferencia puso de relieve el hecho de que existe ya un gran número de plataformas e instrumentos para proporcionar información, orientación, instrumentos y recomendaciones para aplicación de nuevas medidas incluidos, en algunos casos, los marcos y la financiación para llevar adelante esas medidas. Además de la serie consagrada al Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM (que incluyó esta conferencia), se destacaron los siguientes ejemplos:

- La **Cumbre Mundial de la Diáspora Africana** (Sudáfrica, mayo de 2012), la primera cumbre de la diáspora africana que pone en contacto a africanos prominentes que viven en el extranjero con los líderes africanos para examinar los medios de encauzar sus conocimientos especializados a favor del desarrollo del continente.
- La **Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo**, establecida en 2008 para la financiación de subvenciones a la diáspora y las organizaciones de migrantes que ejecutan proyectos de desarrollo en 16 países de origen o de herencia, en colaboración con la sociedad civil y las autoridades locales.
- El **FMMD**, el mayor foro multilateral de su género, que desde 2007 se ocupa de las cuestiones de la diáspora, incluida la cumbre celebrada en Mauricio, en la que se organizaron una mesa redonda de representantes gubernamentales y un Espacio Común de expertos, dedicados a cuestiones relativas a la diáspora y el desarrollo.
- El manual elaborado por la OIM y el Instituto de Políticas Migratorias titulado *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo: Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y de acogida* (2012).

- La **Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD)**, por sus siglas en inglés), un proyecto multidisciplinario iniciado en 2012 por el Banco Mundial para establecer una plataforma mundial para generar conocimientos sobre la migración y el desarrollo, y crear un conjunto de opciones normativas examinadas por homólogos.

## Resultados y conclusiones

Como señalara la República de Moldova, muchas de las iniciativas presentadas en la conferencia como buenas prácticas aún no han sido evaluadas para determinar sus repercusiones y eficacia normativa. Aunque los proyectos de mayor envergadura, en los que participan múltiples países y funcionan sobre la base de las aportaciones de los donantes, como el MIDA (o el Foro Mundial de la Diáspora, que recibe apoyo de la USAID) han sido evaluados y revisados en distintas ocasiones, muchas de las plataformas nacionales o locales de información y formación basadas en la Web, bancos de aptitudes, bases de datos de la diáspora e incentivos para la inversión de los recursos de la diáspora no han sido objeto aún de ese tipo de revisión. Es necesario hacerlo, con la ayuda de organizaciones internacionales de expertos.

Asimismo, los participantes señalaron reiteradamente que con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos, la información, las plataformas, los instrumentos y los servicios existentes debían utilizarse con mayor eficiencia antes de iniciar la elaboración de nuevos recursos de ese tipo.

La integración de la migración en los planes de desarrollo nacionales puede esclarecer los vínculos entre la diáspora y el desarrollo, y asegurar también un cierto grado de aplicación. Por ejemplo, el nuevo portal en línea centralizado de Filipinas relativo a la participación de la diáspora tiene por objeto encauzar los intereses y las inversiones de la diáspora hacia las regiones del país que tienen las mayores necesidades en materia de desarrollo. En Zimbabwe, el Ministerio de Planificación Económica y Promoción de Inversiones dirige la campaña de promoción en el extranjero de las inversiones de la diáspora.

Las entidades regionales como la Unión Africana o UNASUR, o los PCR, pueden desempeñar una importante función en lo que respecta a conferir legitimidad a las inquietudes de la diáspora, enmarcar la cooperación y promover la adopción de medidas nacionales para la inclusión de las diásporas en los planes de desarrollo. El compromiso de los líderes sudamericanos en la cumbre de la UNASUR celebrada en el Perú en 2012, relativo a la creación de una ciudadanía sudamericana única en apoyo de una región más integrada puede, a largo plazo, modificar considerablemente todo el discurso sobre la diáspora, por lo menos al nivel regional.

Los diálogos y eventos interregionales pueden contribuir a una mayor globalización de esa dinámica. Un ejemplo a colación es la primera Cumbre Mundial de la Diáspora Africana, celebrada en Sudáfrica en 2012, en la que los miembros de la Unión Africana, los Gobiernos del Caribe y América Latina y los representantes de la diáspora africana firmaron una declaración oficial de colaboración en los planos político, social y económico.

**Los participantes exhortaron a la OIM y al Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo a:**

1. *Integrar a las diásporas en la planificación nacional del mercado laboral local y situar las políticas de contratación de mano de obra local en un contexto de carácter más regional o mundial en términos de los retos de contenido local del lado de la oferta.*
2. *Analizar las repercusiones de los reglamentos nacionales e internacionales de protección de la fuerza laboral (por ejemplo, las políticas de “contenido local”) y de las corrientes mundiales de capital de inversión en los esfuerzos para la movilización del talento de la diáspora y de sus recursos financieros para inversiones transfronterizas.*
3. *Continuar y ampliar el programa transnacional de la Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo como modelo de planes de carácter más permanente de financiación de subvenciones de proyectos locales de desarrollo basados en la diáspora.*
4. *Utilizar con mayor eficiencia las fuentes e instrumentos de conocimientos sobre la diáspora, como el Manual elaborado por la OIM y el Instituto de Políticas Migratorias titulado Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries, el sitio Web del FMMD, y el futuro banco de conocimientos KNOMAD de Banco Mundial.*





## Capítulo 4.

### **Las asociaciones estratégicas entre los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado ofrecen un marco para la participación de las diásporas**

Las asociaciones son indispensables para activar el potencial de las diásporas para el desarrollo. Según lo manifestado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Tanzania, la colaboración bilateral y multilateral y las iniciativas mundiales coordinadas pueden garantizar la participación más sostenida de la diáspora. El Embajador de Bangladesh describió las asociaciones como vehículos para todas las formas de participación y empoderamiento de la diáspora.

El tema de las asociaciones fue un elemento central durante toda la conferencia, que se hizo eco de las deliberaciones habidas en la Cumbre de la Diáspora Africana, celebrada en Sudáfrica en 2012, que apuntaban al establecimiento de enfoques unificados y conjuntos para la participación de las diásporas africanas, particularmente en el continente. También se reforzó el mensaje de todos los principales estudios, diálogos y guías normativas sobre cuestiones de la diáspora en el sentido de que las alianzas basadas en la confianza mutua y la cooperación pueden ser de beneficio para todas las partes interesadas —las diásporas, los Estados, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el sector privado. Por último, el examen del tema reflejó un cambio en el modo de pensar sobre las diásporas como fuentes de divisas y finanzas para las diásporas en tanto asociadas para el desarrollo, como se puso de manifiesto en el FMMD de 2012 celebrado en Mauricio.

En un mundo en que la movilidad humana es impulsada sobre todo por los propios migrantes y el sector privado, los Estados ya no pueden actuar de manera aislada. Las diásporas han establecido redes sociales, culturales y económicas eficaces, como las asociaciones de las comunidades de origen; y los Estados pueden obtener beneficios mutuos de esas asociaciones al hacerlas participar en la formulación de las políticas de desarrollo y la creación de entornos atractivos para el retorno, la inversión y la realización de actividades empresariales y

comerciales en el país de origen. A su vez, los miembros de la diáspora pueden asignar sus ahorros, remesas y/o competencias a esas actividades, aun cuando sigan residiendo en el extranjero.

Los países de acogida de las diásporas pueden ser parte de esa ecuación, por ejemplo, al fortalecer las capacidades de los grupos de la diáspora para organizarse y participar en proyectos de desarrollo en el país de origen. Las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las empresas, los bancos, los empleadores y los donantes de países terceros pueden contribuir de muchas formas a involucrar, habilitar y facultar a las diásporas. El creciente número de servicios en línea, portales en la Web, plataformas e instrumentos que informan y conectan a las diásporas, los expertos y los encargados de la formulación de políticas pone de manifiesto el enorme aumento de las actividades de establecimiento de redes y colaboración en la diáspora en los últimos años.

## **Asociaciones entre los Estados y la diáspora**

La mayoría de las interacciones entre los Estados y las diásporas no incluyen acuerdos formales sino que representan, más bien, formas de cooperación y colaboración basadas en la confianza, el compromiso y expectativas de beneficio mutuo. Pueden variar desde centrar la atención de las comunidades de la diáspora en torno a una cuestión de interés nacional, o el establecimiento de planes basados en incentivos para la financiación de contrapartida de pequeños proyectos de la comunidad, o a nivel macro, hasta el ofrecimiento de bonos de la diáspora que puedan canalizarse hacia el desarrollo de infraestructura. Lograr la participación de los expatriados en la planificación del desarrollo puede ser una estrategia de fomento de la cohesión; al respecto, cabe mencionar la consulta celebrada por Etiopía con alrededor de 15.000 de sus expatriados en 25 ciudades de todo el mundo sobre su nueva política nacional sobre la diáspora establecida este año.

Entre los marcos más visibles de asociación entre el Estado y la diáspora figuran los consejos o comités de la diáspora, en los que los representantes comunitarios elegidos por la propia diáspora trabajan con funcionarios públicos del país de origen en un diálogo estructurado. Esos foros pueden llegar a acuerdos sobre nuevas asociaciones, incentivos, arreglos de cofinanciación, o el modo de lograr la participación del país de acogida y del sector privado en calidad de asociados. Un ejemplo es la segunda Cumbre Mundial de los Filipinos en la Diáspora, de 2012, organizada conjuntamente por la Comisión de Filipinos en el Extranjero y el Consejo de la Diáspora.

Las asociaciones sobre el terreno incluyen programas de subvenciones de contrapartida como el programa de México denominado *Tres por Uno* o los programas MDM INVEST de Marruecos, ya mencionados anteriormente. Existen

distintas versiones de este modelo en México y otros países. En Filipinas, el programa de ahorros para niños y jóvenes en el país y en el extranjero ofrece la oportunidad a los progenitores, los hermanos o los tutores de hacer aportaciones de la misma cuantía que sus dependientes para contribuir a su futuro desarrollo humano. Los sistemas de mercados mundiales de la diáspora elaborados, por ejemplo, por el Banco Mundial, la Unión Europea (UE) o las agencias para el desarrollo de distintos países (como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID, por sus siglas en inglés]), también han dado a los grupos de la diáspora la posibilidad de competir por la financiación de contrapartida de proyectos de desarrollo comunitario.

Aunque no hubo un gran número de agencias estatales para el desarrollo presentes en la conferencia, los organismos de desarrollo y cooperación técnica de algunos importantes países de acogida de diásporas, como Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza, están llevando a cabo un creciente número de actividades para fortalecer la capacidad de las diásporas y de sus comunidades en los países de origen en lo que respecta a establecer asociaciones con el sector privado en relación con las PYME y otros proyectos de desarrollo local. Sus métodos pueden abarcar desde herramientas de creación de capacidad para las diásporas, basadas en la Web, hasta el apoyo a planes de préstamos y crédito en el país de origen.

El Comité de Organizaciones no Gubernamentales señaló que las asociaciones entre los consulados y sus expatriados era un elemento clave para la eficaz participación de la diáspora en el desarrollo. Particularmente con respecto a situaciones de crisis, el Comité observó que en el enfoque de tres criterios que aplica Filipinas para prestar asistencia a los migrantes desamparados (preparación, asociación y voluntad política), la asociación era el factor de mayor importancia. Sri Lanka aprovecha la asociación entre el Gobierno y los sectores privado y académico en el marco de un equipo de tareas multidisciplinario para elaborar un programa de acción que permite encauzar el potencial de su diversificada diáspora como parte de su estrategia posterior a la crisis.

## **Asociaciones en los Estados**

Algunos países han demostrado el modo en que un enfoque aplicado en todo el gobierno, y basado en la cooperación y el acuerdo entre los ministerios y con otras entidades dentro y fuera del gobierno, puede ser un mejor apoyo para las iniciativas destinadas a establecer asociaciones con las diásporas, tanto en los países de origen como de acogida. Por ejemplo, el portal centralizado en línea de Filipinas para la participación de la diáspora involucra un singular esfuerzo interinstitucional de la Comisión de Filipinos en el Extranjero y los Departamentos de Comercio e Industria, Agricultura, Reforma Agraria, Turismo

y Salud. El programa de ahorros para los niños filipinos en el extranjero y en el país se basa también en una asociación establecida entre la Comisión y el Banco Nacional de Filipinas.

## **Asociaciones entre los Estados**

La conferencia examinó algunas asociaciones estratégicas entre los países que promueven la “circulación de talento” de los nacionales calificados que reinvierten sus competencias en los países de origen. Figuran entre ellas los acuerdos sobre movilidad laboral y seguridad social en los planos bilateral, regional o mundial, con disposiciones y compromisos de beneficio mutuo para todas las partes, incluidas la formación en consonancia con los puestos de trabajo y la reinserción laboral de los trabajadores que retornan. Mauricio y Filipinas han negociado variaciones de esos acuerdos con una serie de países que contratan mano de obra.

Las Alianzas para la Movilidad, suscritas por la UE con países de origen como Armenia, Cabo Verde, Georgia y la República de Moldova, intentan ser un instrumento para facilitar y organizar la movilidad jurídica y humana de los nacionales de terceros países y fortalecer los resultados de la migración en términos de desarrollo. También ofrecen un marco para la circulación de aptitudes de beneficio para ambos países. Luxemburgo, país participante en la asociación con Cabo Verde, está tratando de profundizar su relación con ese país por conducto de su comunidad de expatriados y de incluir a la diáspora de Cabo Verde en su nueva política de ayuda al desarrollo.

Luxemburgo considera que las alianzas para la movilidad promueven la circulación de los trabajadores, quienes pueden adquirir nuevas competencias y retornar a su país de origen durante un tiempo para trasladar los beneficios de esa experiencia a las comunidades de origen. El Gobierno de Luxemburgo ha establecido vínculos entre las escuelas que permiten que los aprendices estudien e inclusive trabajen durante un tiempo antes de regresar a su país con sus nuevos conocimientos. Bosnia y Herzegovina ha colaborado con Austria en relación con la fuga de talento, y con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en el estudio de su diáspora en Suiza para determinar su potencial de contribución al desarrollo del país de origen.

El Congo y otros países pidieron el establecimiento de asociaciones entre los países de origen y los países de acogida con el fin de ofrecer una mejor protección a sus diásporas en el extranjero. Guatemala, El Salvador y otros países vecinos han cooperado en cuestiones relacionadas con la protección otorgada a los migrantes en tránsito y, en algunos casos, de grupos de personas vulnerables de retorno al país, como las que han sido objeto de trata de personas, o los



menores no acompañados. El Yemen y otros países propusieron la reducción de las medidas restrictivas de la inmigración y la prestación de mayor apoyo a la movilidad de los expatriados en interés del desarrollo mutuo y la seguridad global. Sri Lanka fue de opinión que los Estados que dan acogida a las diásporas tienen un papel que desempeñar en la prestación de asistencia a los países en situaciones posteriores al conflicto o a la crisis, para asegurar que sus expatriados no sean una influencia negativa para los esfuerzos para el establecimiento de la paz y la reconstrucción en el país de origen.

La UE y sus Estados miembros también están firmemente decididos a intensificar el apoyo a las contribuciones de las diásporas al desarrollo en el contexto Sur-Sur global, por ejemplo mediante el apoyo a las investigaciones sobre la función que desempeñan las diásporas Sur-Sur como agentes del desarrollo en los países de origen.

### **Establecimiento de asociaciones con las comunidades**

La conferencia confirmó uno de los mensajes clave del debate en el FMMD de 2012 sobre las diásporas —a saber, que es probable que las mayores repercusiones de las iniciativas de la diáspora tengan lugar al nivel local. Con toda probabilidad, la participación y el sentido de identificación de las autoridades y comunidades locales contribuirán a un mayor grado de sostenibilidad de los proyectos respaldados por la diáspora y de sus repercusiones en materia de desarrollo. Los organismos de desarrollo de países de acogida de diásporas, como Francia, Alemania y los Estados Unidos de América, prestan cada vez más apoyo a las alianzas de la diáspora con las comunidades locales en los países de origen. Países de origen como Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Filipinas, México y otros, procuran obtener el apoyo de la diáspora para pequeños proyectos comunitarios y locales.

La Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo promueve esas asociaciones entre el Estado, la diáspora y la comunidad al nivel local, para lo cual, entre otras cosas, fortalece el papel de las pequeñas organizaciones y la sociedad civil como asociados en proyectos viables. La Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo ha establecido el portal en la Web denominado *Comunidad de Práctica* para promover la concertación de alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de la diáspora, las asociaciones de migrantes, las autoridades locales y las organizaciones de las Naciones Unidas<sup>14</sup>.

También se han negociado algunas asociaciones entre los Estados al nivel de gobierno local mediante arreglos de hermanamiento entre las ciudades o

<sup>14</sup> Consúltese el sitio de la *Comunidad de Práctica* : [www.migration4development.org/](http://www.migration4development.org/).

municipios de origen de los expatriados y los países de acogida. Israel afirmó la importancia de los acuerdos de hermanamiento entre sus municipios y las comunidades de expatriados para crear confianza en la diáspora. El Níger informó que había creado las condiciones para el hermanamiento de ciudades. Los casos frecuentemente citados de hermanamiento de los municipios holandeses con gobiernos locales de países de origen de migrantes como Turquía, Suriname y Marruecos, han demostrado que esas asociaciones pueden contribuir a fortalecer la gobernanza local. También pueden ser eficaces vehículos para la organización conjunta de la participación de la diáspora en proyectos de desarrollo translocales.

Organizaciones de la diáspora, como las asociaciones locales, han empezado a surgir en los últimos años, en muchas de las comunidades de la diáspora, con el propósito específico de mantener relaciones y vínculos estrechos con las comunidades en el país de origen, por ejemplo, en relación con iniciativas filantrópicas. El tamaño, activismo y complejidad de esas asociaciones es muy diverso, pero en muchos casos —como en los de Etiopía, Filipinas, Ghana y México— han demostrado ser fuerzas colectivas eficaces en su apoyo a las comunidades de origen y en su labor de promoción ante los gobiernos anfitriones.

### **Establecimiento de asociaciones con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado**

La comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado tienen una función que desempeñar en la protección y el apoyo a las comunidades en el extranjero y la facilitación de la transferencia de los recursos financieros, las aptitudes y otros recursos de las diásporas. Las organizaciones internacionales tienen programas mundiales para el retorno de corto o largo plazo de los miembros calificados de la diáspora o la transferencia de sus aptitudes y conocimientos, virtualmente, mediante el apoyo en línea. Las empresas privadas por lo general prefieren contratar a los miembros de la diáspora, en lugar de expertos no pertenecientes a la diáspora, debido al compromiso de los nombrados en primer lugar con el país de origen y a su experiencia transnacional.

La OIM ha colaborado con la mayoría de los gobiernos presentes en la conferencia, y con sus diásporas, en el estudio, la localización geográfica, la asistencia, la protección, la creación de capacidades, y el retorno y reintegración de sus diásporas. Ha prestado asistencia a países como el Congo en la elaboración de marcos estratégicos nacionales para la participación de sus diásporas, y ha establecido Centros de Recursos para Migrantes para una mejor información y empoderamiento de los migrantes y las diásporas en el extranjero y en sus países de origen. En general, gracias a su red mundial de oficinas, la OIM está

bien situada para complementar la labor de los consulados y de las misiones sobre el terreno<sup>15</sup>.

El programa MIDA de la OIM y los programas de Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN), del PNUD, han logrado la participación de las diásporas calificadas en asociación con las instituciones locales en sectores de fundamental importancia como la salud, la educación y la administración pública en misiones de desarrollo de corto plazo a sus países de origen<sup>16</sup>. Aprovechando las ventajas naturales del idioma y las tradiciones comunes entre las diásporas, añaden una útil dimensión “autóctona” a la cooperación técnica y contribuyen a aliviar los efectos perjudiciales de la fuga de talento. Su éxito duradero depende, sin embargo, de la participación sostenida de las diásporas y del compromiso y los esfuerzos constantes de los Estados.

La protección y el apoyo a los niños y jóvenes expatriados también son esferas en las que los gobiernos con grandes comunidades de desplazados y refugiados han establecido asociaciones con otros gobiernos, organizaciones internacionales (como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]), y las ONG (por ejemplo, Save the Children) con el fin de asegurar que los niños disfruten de los derechos que les confiere el derecho internacional, como el de la escolaridad. En Jordania, país en el que hay alrededor de 450.000 refugiados sirios, el Ministerio de Educación, con apoyo del UNICEF, la UE y Alemania, ofrece educación escolar gratuita a los niños sirios.

### ***Asociaciones entre los sectores público y privado***

Muchos de los incentivos para movilizar a las diásporas para el retorno y la inversión en sus países de origen —como las reducciones o exenciones fiscales, la reducción de los costos de las remesas, los préstamos y/o la financiación conjunta del establecimiento de empresas, la transferencia bancaria de divisas, los bonos de la diáspora y el apoyo a las PyME, entre otros aspectos— requieren la cooperación de los bancos, las instituciones financieras y crediticias, el sector empresarial y otros asociados del sector privado.

El proyecto innovador y con participación de múltiples partes interesadas de Filipinas, denominado Construyendo un Futuro en el País de Origen, destinado a encauzar las remesas hacia el desarrollo local, se basa en una asociación entre la Comisión de Filipinos en el Extranjero y el PNUD, la Western Union Foundation y

<sup>15</sup> Por ejemplo, la oficina de la OIM en El Cairo está elaborando, con interlocutores de los sectores de las ONG y los institutos de microfinanciación, una plataforma basada en la Web para prestar apoyo a la participación de los expatriados árabes en el desarrollo económico de las comunidades de origen.

<sup>16</sup> El programa MIDA-Italia, centrado en Etiopía, Ghana, Nigeria y el Senegal, cuenta con una base de datos constituida por más de 300 asociaciones de migrantes en Italia, con interés en el desarrollo conjunto.

la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico de Filipinas (NEDA, por sus siglas en inglés). La iniciativa conjunta anteriormente mencionada entre el Gobierno y Microsoft (*Tulay* o Programa para tender puentes en el sector de la educación), que imparte formación a los trabajadores filipinos en el extranjero y a sus familiares en aplicaciones informáticas básicas y el uso de Internet, también es una asociación entre los sectores público y privado para el empoderamiento financiero de los nacionales en el extranjero. Otras plataformas para incentivar las inversiones de la diáspora en el establecimiento de empresas y asociaciones en los países de origen, como el Mercado de la Diáspora Africana, de la USAID, también se basa en la colaboración del sector privado.

Las plataformas móviles para el envío de remesas, que facilitan las transferencias de dinero, y los servicios bancarios de bajo costo o gratuitos entre los países son en su mayoría iniciativas del sector privado, pero también procuran fomentar la integración de todos los principales interlocutores en esa esfera —los gobiernos, las instituciones de microfinanciación, los bancos comerciales y las organizaciones internacionales.

El fondo marroquí MDM INVEST para las diásporas se basa en la cofinanciación mediante acuerdos de garantía de fondos suscritos entre el Gobierno, los bancos y la Caja Central de Garantía. Ese tipo de iniciativa conjunta se está empezando a aplicar en otros países, con la participación de una serie de ministerios o departamentos<sup>17</sup>.

## **Foros y plataformas para promover las asociaciones de diásporas**

Los últimos años han sido testigo de una proliferación de foros y plataformas para la participación de las diásporas en las cuestiones relacionadas con el desarrollo de sus países de origen. Los participantes gubernamentales en la conferencia compartieron un gran número de iniciativas nacionales, y de sus diásporas, y se refirieron a algunos eventos y mecanismos mundiales y regionales de gran trascendencia.

A escala nacional, el Consejo de Remesas para el Desarrollo, de Filipinas, es un foro consultivo nacional, de carácter periódico, en el que participan todas las partes interesadas del sector de las remesas, incluidos los organismos gubernamentales, el Banco Central de Filipinas, otros bancos, las organizaciones de migrantes, las ONG, el sector académico y las organizaciones internacionales.

<sup>17</sup> En los Estados Unidos de América, por ejemplo, la iniciativa denominada “Diásporas para el Desarrollo” es una alianza estratégica entre la USAID, una empresa de consultoría sobre cuestiones de gestión y de contratación externa, y una agencia mundial de servicios de voluntarios. Está abierta a la participación de todos los ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes que sean miembros de la comunidad de la diáspora.

En la República Unida de Tanzania, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional ha trabajado estrechamente con la OIM en el establecimiento de foros de coordinación con los interlocutores de la diáspora, que han demostrado ser una importante plataforma para el intercambio de opiniones y el fortalecimiento de las instituciones de la diáspora de los cinco países de la Comunidad de África Oriental.

Las iniciativas nacionales a que se hizo referencia en la conferencia, sin entrar en mayores detalles, incluyen el Foro Mundial de la Diáspora, de los Estados Unidos de América, que es un evento anual organizado por la *International Diaspora Engagement Alliance* (IdEA), que cuenta con el respaldo de la USAID. En 2012, el foro congregó a los líderes de los sectores de la empresa, la tecnología, la inversión, el comercio y el gobierno, así como a líderes de la comunidad de la diáspora al nivel mundial con el propósito específico de forjar nuevas alianzas entre ellos<sup>18</sup>.

Al nivel regional, la Cumbre de la Diáspora Africana de 2012, organizada por la Unión Africana, se ocupó de la cuestión de la unidad entre la diáspora, los gobiernos y el sector privado en África y para África. La cumbre formuló una declaración y un programa de acción para los encargados de la formulación de políticas en todo el continente, que los gobiernos están procurando aplicar ahora<sup>19</sup>.

La Asociación Euromediterránea, en la que tradicionalmente se examina la gestión de la migración entre la región del Magreb y los países de Europa meridional, es una plataforma para vincular cuestiones como el retorno de los migrantes y la diáspora con estrategias relativas a oportunidades de inversión óptimas. Un número cada vez mayor de PCR sobre la migración, que abarcan la mayoría de las principales regiones del mundo, también están bien situados para promover asociaciones más estrechas sobre las cuestiones de la diáspora, de interés común para los países vecinos<sup>20</sup>.

A escala mundial, el FMMD se ha ocupado de la cuestión de las diásporas desde su establecimiento en 2007, y en los últimos tres años ha abierto un espacio común para promover la interacción entre los gobiernos, los representantes de la diáspora, el sector privado, las organizaciones del ámbito del desarrollo y las

<sup>18</sup> Para mayores detalles, consúltese [www.state.gov/s/partnerships/gdf/](http://www.state.gov/s/partnerships/gdf/).

<sup>19</sup> Consúltese, asimismo, el Programa para la Diáspora Africana, establecido en 2007 por el Banco Mundial, en el que participan la Unión Africana, los países asociados, los donantes y las redes profesionales de la diáspora africana y asociaciones de los países de origen, entre otros, para fortalecer la cooperación multilateral en relación con las diásporas en el continente.

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD por sus siglas en inglés), una organización de desarrollo regional integrada por ocho países, que abarca el Cuerno de África y África Oriental, señala a las diásporas como importantes interlocutores de su marco de desarrollo regional. Para más información, consúltese: [www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/about-rcps.html](http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/about-rcps.html).

ONG de los países de origen y de destino. Los Estados Miembros del FMMD han exhortado a que las diásporas sigan siendo un centro de interés primordial del FMMD, en particular con respecto al fortalecimiento de la participación del sector privado y el establecimiento de asociaciones con ese sector.

### **Asociaciones mundiales**

La Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo es una de las asociaciones mundiales de diásporas más eficaces, cuyos programas han alcanzado resultados prácticos comprobados. Se trata de una asociación multilateral en la que participan la UE, el PNUD, la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha prestado apoyo a un programa cuatrienal, por valor de varios millones de euros, para el empoderamiento de los gobiernos locales, los grupos de la diáspora, las comunidades locales y la sociedad civil en 16 países.

El Banco Mundial y otros órganos internacionales de expertos, en particular el Grupo Mundial sobre Migración (GMM), están participando en el programa KNOMAD para apoyar una formulación de políticas con base empírica sobre la migración y el desarrollo, incluidas las diásporas. La KNOMAD sintetizará los conocimientos existentes y generará nuevos conocimientos sobre esas cuestiones; y con las contribuciones financieras y no financieras de los gobiernos, determinará las cuestiones de mayor importancia y el modo de configurar la política internacional y nacional en el ámbito de la migración y la diáspora.

La Conferencia Ministerial sobre la Diáspora, organizada por la OIM, fue el primer intento de examinar y obtener apoyo político de alto nivel para la cooperación y las asociaciones entre los Estados y la diáspora en todo el mundo. La recomendación de los ministros de continuar ese nuevo foro es un tributo a su éxito como forjador de consenso.

### **Resultados y conclusiones**

La conclusión principal en relación con las asociaciones es que no se puede involucrar, habilitar y facultar a la diáspora sin la participación de los asociados pertinentes, lo que incluye, en primer lugar, a las propias diásporas como asociados del gobierno en igualdad de condiciones con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Suecia pidió que se estableciera en los países de origen y de acogida modelos de asociaciones basados en la confianza mutua entre los Estados.

La conferencia también hizo reiterados y firmes llamamientos para una evaluación más sistemática de las iniciativas de asociación entre los Estados y la diáspora, y mejores sistemas de recolección, análisis e intercambio de datos a escalas nacional, regional y mundial. Programas multinacionales y multisectoriales como la Iniciativa Conjunta de la CE y las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo, el MIDA y el KNOMAD se basan en las asociaciones y ofrecen información importante sobre la eficacia de las asociaciones de la diáspora sobre el terreno. Esa clase de información es necesaria para contribuir al funcionamiento eficaz de las asociaciones de la diáspora en todos los niveles. Los participantes observaron que el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, de fecha 30 de mayo de 2013, había omitido incluir a las diásporas como asociados mundiales para el desarrollo, y que debía exhortarse al Diálogo de Alto Nivel a remediar esa omisión.

**Los participantes exhortaron a la OIM y al Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo a:**

- 1. Promover la participación de las diásporas como asociados del gobierno para la formulación de todos los aspectos de las estrategias relativas a la diáspora.*
- 2. Alentar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a llevar a cabo evaluaciones rigurosas de las estrategias de participación de la diáspora y a promover una cultura de reflexión crítica sobre esa cuestión.*
- 3. Estudiar todos los aspectos de la complejidad de las relaciones entre las diásporas, los países de origen y los países de acogida, con el fin de elaborar modalidades que puedan influir adecuadamente en la solución sostenible de los conflictos, la reconciliación y el desarrollo de los países.*
- 4. Cerciorarse de que las diásporas estén incluidas en todo objetivo de desarrollo después de 2015, relativo a asociaciones mundiales.*





## Capítulo 5.

### **Las diásporas pueden desempeñar una función de fundamental importancia en situaciones de crisis**

Los participantes reconocieron la función que las diásporas pueden desempeñar antes, durante, o inmediatamente después de una crisis<sup>21</sup>, y también el hecho de que las diásporas y sus familiares pueden quedar atrapados y desamparados en situaciones de crisis en el país de acogida o de origen. Las crisis (incluidos los desastres) también desembocan en migración forzosa y desplazamiento que, a largo plazo, pueden crear comunidades de la diáspora. Ejemplos seleccionados de todos esos escenarios fueron examinados por los países que estaban atravesando situaciones de crisis o se encontraban en la etapa posterior a la crisis, o que tenían expatriados en el extranjero afectados por una situación de crisis.

Una diáspora con un buen grado de participación puede ayudar a los gobiernos y comunidades a resolver una crisis, abordar sus consecuencias humanitarias y contribuir a la recuperación y rehabilitación posteriores a la crisis. La transferencia de las competencias de la diáspora puede fortalecer y crear salud, educación, justicia and otros recursos en un país afectado por una situación de crisis; a su vez, los migrantes y los miembros de la diáspora pueden movilizar otro tipo de apoyo para la rehabilitación del país de origen.

Los miembros de la diáspora suelen ser los primeros en dar respuesta y los primeros en asumir riesgos de inversión; además, tienen el potencial para revitalizar e impulsar un desarrollo social y económico más duradero después de

<sup>21</sup> El término *crisis* se utilizó en la conferencia en el sentido de la definición que figura en el documento titulado Marco Operacional de la OIM en Situaciones de Crisis, MC/2355, de 15 de noviembre de 2012, elaborada a solicitud de los Estados Miembros de la OIM: “crisis migratoria”, un término que describe los flujos migratorios complejos y, generalmente, a gran escala así como los patrones de movilidad ocasionados por una crisis que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas y plantear serios retos de gestión de la migración a más largo plazo. Una crisis migratoria puede ser repentina o paulatina, puede ser por causas naturales u ocasionada por el hombre, y puede llevarse a cabo internamente o a través de las fronteras.” Puede consultarse en [http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/101/MC\\_2355.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/101/MC_2355.pdf).

la crisis. Por ejemplo, las remesas pueden apoyar la recuperación de las familias y las comunidades a corto plazo, y las inversiones en infraestructura pueden asegurar un crecimiento y desarrollo de más largo plazo.

Es en la esfera de la reconstrucción y la rehabilitación posterior a la crisis que el argumento relativo a la vinculación de las diásporas al desarrollo puede ser de máximo interés. Es cada vez más frecuente que los gobiernos, las organizaciones internacionales y otros asociados que trabajan con las diásporas en actividades de reconstrucción posterior a la crisis tiendan a vincular sus proyectos de retorno voluntario y reintegración a iniciativas de desarrollo comunitario o sectorial, como se aprecia en el Afganistán, el Iraq, Sierra Leona y otros países que están recuperándose de situaciones de crisis. Las diásporas aportan dos ventajas fundamentales con respecto a la ayuda humanitaria y el apoyo al desarrollo a largo plazo: pueden influir en la opinión pública en el país de acogida; y ayudan a mantener el interés, la financiación y la participación en las actividades en la etapa consecutiva a la crisis.

Algunos países en situación consecutiva a una crisis también dan acogida a desplazados y refugiados de otros lugares. El Iraq, por ejemplo, ha otorgado protección a más de 120.000 refugiados de la República Árabe Siria, facilitando al mismo tiempo el retorno de sus propios nacionales. Muchos países de origen han tenido que gestionar la evacuación y el retorno de sus expatriados afectados por situaciones de crisis en el país de acogida, y numerosos expatriados han quedado desamparados por la crisis en sus países de origen. Malí recientemente experimentó tanto la partida de muchos de sus nacionales como la repatriación de quienes habían quedado atrapados en Libia, devastada por la guerra. Algunos países, como Sri Lanka, han sufrido crisis complejas, como disturbios políticos, desastres naturales y la situación de desamparo de sus nacionales en el extranjero a causa de la crisis en otro país.

Los gobiernos se refirieron en términos elogiosos al apoyo que reciben de las organizaciones internacionales y la sociedad civil para prestar ayuda a los desplazados y a las comunidades de la diáspora afectadas por situaciones de crisis, apoyar la labor de rehabilitación posterior a la crisis, y movilizar a los expatriados para que efectúen contribuciones en la etapa consecutiva a la crisis. Cabo Verde y otros países reconocieron los esfuerzos de países terceros que prestaron ayuda a sus comunidades vulnerables y aportaron fondos para la aplicación de iniciativas de carácter más sostenible. Los gobiernos encomiaron la labor de primera línea que realiza la OIM, que comprende desde respuestas humanitarias a favor de los refugiados que huyen de conflictos armados y otras situaciones de crisis hasta la repatriación de trabajadores migrantes desamparados.

En los últimos decenios, la OIM, el ACNUR, el PNUD, el UNICEF, la UNESCO, Care International y otros asociados internacionales y de la sociedad civil han prestado apoyo a las actividades de reconstrucción y desarrollo de los países que se recuperan de toda suerte de situaciones de crisis, incluidos el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Haití, el Iraq, Mozambique, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka y el Sudán, en muchos casos a través de programas basados en la diáspora, como el MIDA.

En la sesión inaugural de la conferencia, el Director General de la OIM señaló los desastres como uno de los siete elementos que propician la migración (junto con la demografía, la demanda, la disparidad, la distancia, la revolución digital y los sueños), que incrementarán la importancia de las diásporas en el futuro. Los desastres y otras crisis suscitan inquietudes especiales en lo que respecta a la protección de los migrantes, como las relativas a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, actividades que suelen ser muy comunes en ese tipo de situaciones.

### **Movilización de las comunidades de la diáspora para la participación en la labor de recuperación consecutiva a la crisis**

La mayoría de los países que actualmente se encuentran en la fase posterior a la crisis recurren a sus diásporas para obtener alguna forma de apoyo para la recuperación nacional. Entre las opciones para la movilización de la diáspora figura el retorno voluntario, un puntal clave de cualquier plan amplio de recuperación y desarrollo consecutivo a la crisis, en particular el retorno de los expatriados que salieron del país en fecha reciente huyendo de la crisis. Los siguientes casos examinados en la conferencia no son de carácter exhaustivo, sino que permiten tener una idea de algunas de las opciones normativas a disposición de los encargados de la formulación de políticas.

En el *Afganistán*, desde la caída del régimen de los talibanes, los miembros afganos de la diáspora han ejercido influencia en la formación de un gobierno democrático. A medida que el Afganistán avanza de la etapa de recuperación al crecimiento económico, la movilización de la diáspora afgana como capital social y económico sigue siendo de fundamental importancia. Afganos calificados y profesionales han estado regresando al país durante decenios, con el apoyo de los gobiernos de acogida de los refugiados afganos y de los diversos programas de retorno voluntario y reintegración de la OIM. Muchos de las decenas de miles de desplazados afganos que retornaron provenientes de más de 20 países entre 2002 y 2011, recibieron ayuda adaptada a sus casos en particular, como información sobre empleo, formación, y asistencia para el establecimiento de pequeñas empresas. Un gran número de los afganos que retornaron eran mujeres expertas, que recibieron paquetes de ayuda especial y la posibilidad de

ocupar puestos clave para el desarrollo en ministerios, instituciones públicas y en el sector privado.

Esos programas estaban concebidos para apoyar los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Nacional del Afganistán, y se complementaban con proyectos de desarrollo comunitario y de fomento de la capacidad en la esfera de la gestión de la migración. En consecuencia, algunos miembros vulnerables de la comunidad local que recibe un gran número de migrantes de retorno también se benefician de los proyectos. Dado que el Afganistán sigue siendo un importante país de origen, de tránsito y de destino de las víctimas de la trata de personas, la OIM y otras organizaciones también ofrecen a las víctimas de la trata, especialmente entre las comunidades de expatriados recientes, ayuda en materia de protección, rehabilitación y reintegración.

En *Angola*, desde el final de la guerra en 2002, un gran número de nacionales que se vio obligado a huir a países cercanos como Zambia, la República Democrática del Congo, el Congo, Namibia y Botswana han recibido ayuda de la OIM, el ACNUR y otros asociados para retornar a su país de origen voluntariamente y contribuir a su rehabilitación en el período de posguerra. Unos de los retos más difíciles ha sido la falta de financiación sostenida para esos programas. El Gobierno de Angola ha complementado esa ayuda inmediata a los desplazados con la movilización para el retorno de su diáspora de más larga data, a través de la divulgación de eventos en el exterior relacionados con sus esfuerzos para el establecimiento de la paz<sup>22</sup>.

El *Iraq* ha experimentado desplazamientos de población en gran escala, internos y transfronterizos, en los últimos años, tras el colapso del anterior régimen. También ha dado acogida y prestado asistencia a miles de refugiados, de Siria y el Irán, por ejemplo. Además de su colaboración con el ACNUR, la OIM y otras organizaciones para abordar la cuestión de los desplazamientos internos, el recientemente establecido Ministerio de Desplazamiento y Migración alienta y facilita el retorno de los iraquíes para que contribuyan a la reconstrucción del país. En cooperación con las organizaciones internacionales, en particular con la OIM, alrededor de 300.000 familias han retornado voluntariamente a sus países de origen y se han acogido a diversos servicios de reintegración, con inclusión de subvenciones financieras y ayuda para encontrar trabajo y vivienda. En los países vecinos, el Iraq presta ayuda a su diáspora otorgándoles subvenciones, entregando documentos en sustitución de los documentos oficiales confiscados por el anterior régimen, y estableciendo centros culturales y escuelas para ayudar a los expatriados a preservar su identidad y los vínculos con el Iraq.

<sup>22</sup> Consúltese, por ejemplo, información sobre la tercera Conferencia de la Diáspora de Angola en los Estados Unidos de América, celebrada en 2013 en conmemoración del 11° aniversario de la paz en Angola.

La situación humanitaria en el Iraq también puso de relieve las repercusiones que las crisis en los países de acogida pueden tener en las comunidades de expatriados, como los trabajadores extranjeros por contrata, y el hecho de que los países de origen tienen que colaborar con las organizaciones internacionales y otros organismos para localizar a los miembros de la diáspora en situaciones de crisis, y organizar las operaciones de evacuación y retorno. El Iraq observó que, sobre la base de su propia experiencia, el incremento de la movilidad internacional hace que la comunidad internacional necesite mejorar drásticamente la situación económica y política de los países que envían personas al extranjero, fortalecer su potencial en materia de desarrollo, y aliviar el sufrimiento de los migrantes.

En *Malí*, la crisis política de 2012 ocasionó el desplazamiento de muchos miles de malienses en el país y alrededor de 170.000 refugiados en países vecinos como Argelia, Burkina Faso, Mauritania y el Níger. Algunos también huyeron hacia lugares más distantes como Francia, España y otros países en los que ya existía una diáspora numerosa e influyente. En total, aproximadamente 500.000 personas fueron afectadas por el conflicto, representando las mujeres y los niños casi el 75% de los desplazados internos, muchos de ellos en circunstancias muy difíciles.

Malí es consciente de que los desplazamientos de largo plazo pueden tener consecuencias imprevistas para todos los países y comunidades afectados, y exigen una cuidadosa labor de coordinación entre todas las partes interesadas —la diáspora, la sociedad civil, los expertos técnicos y los donantes. Gracias al apoyo de la comunidad internacional, el Gobierno ha iniciado la reconstrucción del país y de sus instituciones democráticas, y ha elaborado un mapa de ruta para la transición, aprobado a comienzos de 2013 por la Asamblea Nacional. Con el restablecimiento de la paz, muchos nacionales están regresando a Malí. La prioridad ahora es gestionar el retorno y la reintegración productivos de su diáspora de modo que exista un equilibrio entre las necesidades socioeconómicas personales y las necesidades de desarrollo del país.

Las Naciones Unidas, la UE, la OIM, las ONG y muchas otras organizaciones han estado en la primera línea de los esfuerzos de socorro humanitario inmediato y de apoyo al desarrollo de más largo plazo desde el inicio de la crisis en el norte de Malí; por ejemplo, la OIM prestó ayuda en la repatriación de malienses que se encontraban en Libia, tras la reciente revolución en ese país, y ha colaborado con los consulados y con la diáspora para establecer un inventario de expatriados en los principales países de destino. La OIM también ha realizado una encuesta de las familias desplazadas internamente de las regiones septentrionales de Malí, con el objeto de evaluar el interés en retornar al norte tan pronto como las condiciones de seguridad y económicas lo permitan.

En *Sierra Leona*, tras llegar a su fin en 2002 una guerra civil que había durado 11 años, el Gobierno colabora con sus asociados en la elaboración de una política nacional sobre la diáspora que estará respaldada por un instrumento jurídico de amplio alcance que vinculará la diáspora con el desarrollo en el contexto específico de la reconstrucción después de la guerra. El Gobierno también colabora con la OIM y otras organizaciones internacionales para fortalecer la capacidad de las autoridades, la sociedad civil y las comunidades en la aplicación de medidas relativas a la paz y la estabilidad con el aporte del talento de la diáspora.

*Somalia* se está recuperando de dos decenios de disturbios civiles y violencia, y del desplazamiento de cientos de miles de sus ciudadanos. El país está restableciendo sus instituciones democráticas, y ha elaborado un mapa de ruta para la transición, etapa en la que la diáspora puede desempeñar una función de crítica importancia a través de las remesas, la asistencia humanitaria y la transferencia de competencias y conocimientos en sectores de fundamental importancia. Muchos expatriados somalíes están retornando y asumiendo cargos en el gobierno, el Parlamento y el servicio civil. Su apoyo a proyectos locales en los sectores de la educación y la salud, por ejemplo, fue indispensable para las actividades de reconciliación local y consolidación nacional de Somalia, y una contribución importante a la economía somalí. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Somalia presta apoyo a sus nacionales en el extranjero, y ayuda a los que retornan a través de programas de vivienda, sustitución de documentos importantes confiscados por el régimen anterior, y medios para permanecer en contacto con los acontecimientos en el país de origen.

El PNUD y la OIM trabajan conjuntamente con el Gobierno de Somalia y con las diásporas para llevar las aptitudes, los conocimientos y la experiencia de los expatriados a esferas tales como la política y la legislación, la gestión financiera pública y la gestión de los recursos humanos<sup>23</sup>. Cabe esperar el retorno de un mayor número de nacionales que se encuentran en el extranjero para contribuir de ese modo a la reconstrucción del país.

*Sri Lanka* se ha visto aquejada por complejas situaciones de emergencia: un conflicto que terminó en 2009, después de 30 años, y desastres naturales, que han retrasado el desarrollo económico dando lugar a una mayor salida de nacionales de Sri Lanka. Algunos han optado por medios irregulares y han caído presa de redes de trata y tráfico ilícito de personas. Miles de familias también han sido desplazadas en el Norte y en el Este. En la actual fase posterior a la crisis, el país hace frente a diversas dinámicas de la migración que requieren

<sup>23</sup> Véase el programa UNDP-IOM Quests-MIDA, recientemente establecido, en <http://reliefweb.int/report-somalia/iom-somalia-quests-mida-expert-presents-guidelines-%E2%80%98new-deal-process%E2%80%99-aid>.

esfuerzos conjuntos para encontrar soluciones amplias, que combinen asistencia humanitaria, programas de transición y recuperación, y actividades relativas al retorno, la reintegración y la creación de capacidad en el Gobierno y sus interlocutores de la sociedad civil.

La gestión de la migración se ha convertido, así, en una estrategia clave de la etapa posterior a la crisis en Sri Lanka, país con una larga historia de corrientes de salida de trabajadores migrantes, especialmente con destino al Oriente Medio. La OIM, en colaboración con los interlocutores pertinentes, ofrece programas de retorno voluntario y reintegración adaptados a las necesidades específicas, y colabora con el Gobierno para mejorar las técnicas de formación, perfeccionar las competencias de esos trabajadores migrantes y explorar nuevos mercados laborales para trabajadores calificados y no calificados. Esas estrategias complementan los programas para rehabilitación de infraestructura de pequeña y gran escala, y presta servicios de reintegración a grupos vulnerables, incluidos excombatientes, como parte de un programa de pronta recuperación y de desarrollo de medios de subsistencia.

Sri Lanka también considera su estrategia para encauzar las aptitudes de la diáspora como una forma de tratar con algunos de los grupos de expatriados más hostiles, de conformidad con las recomendaciones de la LLRC de que su diáspora participe constructivamente en el futuro de Sri Lanka.

## **El apoyo a los niños y los jóvenes de la diáspora como inversión en el futuro**

Muchos países están interesándose cada vez más en la situación de vulnerabilidad de los niños y los jóvenes atrapados en escenarios consecutivos a una crisis, tanto en términos de la perturbación del desarrollo humano como de la posible pérdida de capital humano para el país de origen (y país de acogida). Bosnia y Herzegovina, que está saliendo de un conflicto y ha perdido a muchos de sus jóvenes con estudios, procura fortalecer el potencial de sus jóvenes expatriados para apoyar el crecimiento del país. Sri Lanka también ha establecido un foro de jóvenes profesionales como parte de iniciativas en varios frentes para la participación de la diáspora.

La Organización Internacional Islámica de Socorro formuló la siguiente pregunta a la conferencia: ¿De qué modo podemos aprovechar las experiencias de los refugiados sirios para asegurar la aplicación continuada de programas educativos, de modo que los estudiantes no tengan que interrumpir sus estudios? Ateniéndose al ejemplo presentado, era evidente que esa pregunta también guardaba relación con las necesidades de muchas comunidades de

acogida de refugiados, que no suelen contar con los medios para hacer frente a sus propias necesidades en el ámbito de la educación.

En relación con la pregunta formulada por la Organización Internacional Islámica de Socorro, hay algunos ejemplos instructivos del modo en que países de refugio como Jordania y el Líbano han abordado las necesidades educativas de los cientos de miles de niños refugiados sirios. Por ejemplo, el Departamento de Educación de Jordania colabora con el UNICEF, la UE y Alemania ofreciendo educación gratuita a numerosos niños sirios. En Jordania, asimismo, la UNESCO ejecuta un proyecto por valor de 4,3 millones de euros, financiado por la UE, para mantener una educación de calidad y promover oportunidades de desarrollo de aptitudes para jóvenes sirios refugiados y jóvenes jordanos afectados por la crisis humanitaria. En el Líbano, los niños sirios tienen ahora acceso a las escuelas locales, y el UNICEF y su asociado local para la ejecución, CARITAS, suministran útiles escolares tanto a los niños refugiados como a sus familias libanesas de acogida a través de programas educativos de emergencia conjuntos.

El importante mensaje que transmite la pregunta formulada por la Organización Internacional Islámica de Socorro se refiere a la necesidad de que la comunidad internacional ayude a fortalecer la capacidad de los países que dan refugio o acogida a los niños de la diáspora a corto o largo plazo, para proteger su derecho al acceso a la educación. La pregunta guarda relación con un importante mensaje final de la conferencia —a saber, que invertir en los niños en cualquier comunidad de expatriados generada por una situación de crisis es invertir en la futura recuperación y crecimiento del país de origen y también en el desarrollo de la comunidad de acogida. En ese contexto, las organizaciones internacionales y las ONG, como el UNICEF, la UNESCO, CARITAS y Save the Children, pueden desempeñar una función de fundamental importancia para asegurar que los niños desplazados y refugiados continúen sus estudios mientras están fuera de su hogar.

## **El retorno de las diásporas provenientes de países en situación de crisis**

Algunas de las situaciones más recientes de crisis económica, política, u ocasionada por desastres naturales en el Oriente Medio, África y Asia, han dejado millones de personas desamparadas fuera de sus países de origen, en su mayoría trabajadores migrantes. Esa situación ha puesto seriamente a prueba la capacidad de los gobiernos y de la comunidad internacional para la planificación y la respuesta adecuadas. No todos los países de origen tienen la capacidad, o cuentan con un sistema de apoyo amplio para la diáspora que permita dar respuestas rápidas y proceder a la evacuación de sus nacionales en situación difícil. Muchos países han pedido frecuentemente a las organizaciones



internacionales, como la OIM, que presten asistencia para el retorno de sus migrantes desamparados en situaciones de crisis. Malí colaboró con la OIM en la repatriación de más de 30.000 malienses atrapados a raíz de la revolución en Libia. Armenia invirtió enormes sumas de dinero en la prestación de ayuda a aproximadamente 10.000 armenios sirios que habían huido con destino a la patria de sus antepasados desde el inicio del conflicto en la República Árabe Siria —muchos de ellos estudiantes— y ahora solicita apoyo internacional para atender a necesidades derivadas de la reintegración, tales como vivienda y empleo.

En la República Árabe Siria, los disturbios civiles de 2011 desplazaron tanto a los nacionales sirios en el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía, como a las comunidades de la diáspora en la República Árabe Siria provenientes de la región y de otros lugares. En 2012, la OIM prestó asistencia para la evacuación de miles de expatriados desamparados de la República Árabe Siria a unos 35 países de origen, y para el subsiguiente traslado de personas desamparadas que se encontraban en países de refugio cercanos como Jordania, el Líbano y Turquía.

Además de las actividades de evacuación humanitaria de migrantes desamparados afectados por la crisis de Libia en 2011, el Programa regional de la OIM de retorno voluntario asistido y reintegración para migrantes desamparados en Egipto y Libia ha prestado amplio apoyo a los migrantes vulnerables en esos países. La asistencia a los migrantes irregulares de Etiopía y el Sudán se centró en el apoyo en dinero en efectivo para la reintegración y la creación de capacidad de los interlocutores estatales y de la sociedad civil en los países de origen. En julio de 2012, fecha en que Libia celebró sus primeras elecciones democráticas después de varios decenios, la OIM, el PNUD y la Alta Comisión Nacional Electoral de Libia prestaron asistencia a los libios en Europa, el Oriente Medio y América del Norte para que pudieran ejercer su derecho al voto fuera del país.

### ***El modelo de Filipinas de respuesta a situaciones de crisis***

En los últimos 40 a 50 años, *Filipinas* ha establecido una amplia infraestructura de gestión de la migración, que incluye sistemas y procedimientos para abordar el desplazamiento repentino y las condiciones difíciles en que se encuentran muchos millares de sus expatriados en diversos escenarios de crisis. La protección social está firmemente arraigada en los marcos jurídicos y sociales de Filipinas, que son extensivos a sus nacionales en el extranjero. En 2002, el Gobierno estableció el Comité Presidencial para la Preparación en el Oriente Medio, en respuesta a los disturbios que se registraban en esos momentos; en 2011 el comité fue sustituido por el Equipo de Preparación y Respuesta en el Exterior, bajo las órdenes de la Oficina del Presidente, encargado de la adopción de medidas en relación con todos los tipos de desastres, tanto naturales, sociales como políticos.

Tras los acontecimientos de la Primavera Árabe, el Gobierno creó un equipo de tareas interinstitucional especial, encargado de supervisar la rápida repatriación de los filipinos que se encontraban en el extranjero, especialmente en Egipto, Libia y Siria. Sin embargo, al enfrentarse a una serie de situaciones de crisis mundiales simultáneas, como por ejemplo el terremoto que se produjo en Christchurch y el tsunami ocurrido en el Japón en 2011, el Gobierno estableció el Equipo de preparación y respuesta en el exterior (con equipos de respuesta rápida como componentes operativos) para asegurar la supervisión y la respuesta rápida a escala mundial.

El sistema de Filipinas para la respuesta a situaciones de crisis se basa en tres criterios:

- **Preparación** – como procedimiento operativo estándar, las oficinas diplomáticas y consulares en el extranjero actualizan sistemáticamente sus planes de contingencia, que incluyen la localización geográfica de la diáspora, las rutas de evacuación, los planes, los materiales y los recursos logísticos; un funcionario encargado de la coordinación asegura la aplicación del plan de contingencia.
- **Asociación** – la diáspora es un asociado estratégico para el establecimiento de las políticas en esta esfera.
- **Voluntad política** – el Equipo de preparación y respuesta en el exterior rinde cuentas directamente al Presidente; y las órdenes relativas al establecimiento de los equipos de respuesta rápida las dicta el Presidente directamente.

El Gobierno de Filipinas incluye a sus diásporas como recursos indispensables y asociados estratégicos en la formulación y aplicación de esas políticas, y en la prestación de asistencia a otras personas en situación difícil. La participación de las diásporas es un puntal clave en los planes de contingencia de las representaciones diplomáticas. Inclusive en los momentos más álgidos de todas las crisis recientes, sus oficinas diplomáticas y consulares en lugares como Trípoli, Damasco y El Cairo permanecieron abiertas y accesibles. En el caso de no existir una representación diplomática, Filipinas envía a sus equipos consulares a los lugares afectados por situaciones de crisis, como Haití, el Yemen o, más recientemente, Argelia, para prestar asistencia a los filipinos en situación de desamparo<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Para más ejemplos de esas prácticas, véase el taller de 2012 en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración dedicado al tema de la protección de los migrantes en situaciones de crisis. Puede consultarse en [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=2\\_4&products\\_id=869](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=2_4&products_id=869).

## Necesidad de más datos e intercambio de información

Los participantes solicitaron más información sobre las lecciones aprendidas de algunas de esas experiencias, y una mayor labor de análisis del modo en que podrían aplicarse a otras situaciones semejantes, por ejemplo durante operaciones de socorro. Como ha quedado demostrado en países como Filipinas, una estructura de apoyo consular bien coordinada, una estrategia sobre la diáspora y un plan de contingencia en los países de acogida puede aportar el marco para reunir, actualizar y compartir información sobre las diásporas, que podría utilizarse en las medidas de preparación y respuesta de todos los interlocutores.

La localización geográfica de las poblaciones de diásporas antes y después de una crisis puede aportar valiosos datos tanto para la prestación de asistencia humanitaria como para la movilización con fines de reconstrucción. Tras el final de la guerra civil en Angola en 2002, la OIM llevó a cabo un ejercicio de localización geográfica de la diáspora en el Reino Unido, uno de los más importantes países de acogida de nacionales angoleños. Asimismo, la actual labor de localización geográfica de la diáspora de Sierra Leona que lleva a cabo la OIM en los sectores de la salud en el Canadá y los Estados Unidos de América ayudará a determinar las competencias disponibles en el extranjero y los incentivos para el retorno y la contribución de esas personas a la aplicación del Plan Estratégico Nacional para el Sector de la Salud de Sierra Leona. Una evaluación paralela de las necesidades del sector de la salud en Sierra Leona ayudará a armonizar las competencias de la diáspora con las necesidades del sector. Los datos de la encuesta llevada a cabo por la OIM sobre los desplazados internos de Malí ayudarán también al Gobierno de ese país y a las organizaciones humanitarias a planificar los retornos en gran escala al norte, que podrían imponer enormes presiones en la infraestructura, las reservas de alimentos, agua y suministros médicos, y los servicios de higiene y saneamiento.

El Programa sobre las Diásporas de la Universidad de Oxford informó que estaba llevando a cabo investigaciones sobre las políticas relativas a la participación de la diáspora en todo el sistema internacional, basadas parcialmente en información recogida de dirigentes políticos de alto nivel del ámbito de las diásporas. Los resultados podrían ayudar a generar un útil inventario de esas políticas, marcos e incentivos, y a empezar a evaluar las diversas repercusiones de las políticas.

Las ONG exhortaron también a todos los interlocutores a participar en la formulación y aplicación de políticas sobre la migración y la diáspora, incluidas las empresas, que derivan beneficios de la labor de las diásporas antes de una crisis y también sufren la pérdida de las diásporas durante y después de una crisis. Habría que concertar acuerdos entre los países de origen, los países

de acogida, las diásporas y los grupos de migrantes, y la sociedad civil para abordar conjuntamente las cuestiones relacionadas con los migrantes y las diásporas en situaciones de crisis. Y ese tema debe trasladarse al Diálogo de Alto Nivel en octubre, como ya lo recomendara el Comité de Organizaciones no Gubernamentales en sus propuestas para el Diálogo de Alto Nivel.

## Resultados y conclusiones

Los participantes afirmaron la función que pueden desempeñar las diásporas antes, durante y después de una situación de crisis. Aunque cada crisis tiene su propia dinámica, el establecimiento de marcos y estructuras adecuados puede mejorar la participación de la diáspora en el apoyo a procesos de recuperación posterior a la crisis, independientemente del tipo de crisis. La instauración de confianza entre los consulados y las diásporas reviste fundamental importancia en ese contexto. La localización geográfica de las diásporas, su ubicación y la determinación de sus circunstancias, así como los acuerdos entre los países y las organizaciones para compartir esa información en épocas de crisis pueden ser elementos de fundamental importancia para el establecimiento de servicios de extensión estratégicos.

Los participantes también reconocieron que las diásporas pueden ser gravemente afectadas por las situaciones de crisis y quedar atrapadas en las consiguientes crisis humanitarias; en efecto, los desplazamientos de largo plazo pueden dar lugar a nuevas diásporas. Los Gobiernos tienen que trabajar de común acuerdo y con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado para localizar a sus diásporas, determinar sus necesidades, y formular y aplicar programas de respuesta rápida, protección y apoyo, y de retorno y reintegración. Nuevamente, como observara el Comité de Organizaciones no Gubernamentales sobre Migración, los consulados son elementos de fundamental importancia para instaurar una base de confianza con sus expatriados, y alentar a los más vulnerables en el extranjero, generalmente en situación migratoria irregular, a personarse de modo que se les pueda prestar la ayuda que necesitan.

Modelos de carácter amplio, como la estrategia de preparación y respuesta de Filipinas —basados en leyes y sistemas de gobernanza que protegen a los migrantes, dirigidos desde la oficina política de mayor nivel, y con la participación de los consulados y sus planes de contingencia, así como de las propias diásporas— deben ser objeto de mayor examen y, posiblemente, de adaptación a las necesidades de otros países y regiones.

**Los participantes exhortaron a la OIM y al Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo a:**

- 1. Reconocer la importante función que desempeñan las diásporas en situaciones de crisis y consecutivas a la crisis, e incluirlas en la planificación de la gestión del riesgo de desastres.*
- 2. Alentar a los gobiernos a crear confianza en sus nacionales en el extranjero e incluirlos en las soluciones para las crisis, y en las iniciativas de desarrollo posteriores a la crisis.*
- 3. Alentar a los gobiernos a adoptar estrategias conjuntas sobre medidas de preparación y respuesta para prestar ayuda a las diásporas en situación difícil, y a trabajar con los asociados internacionales, la sociedad civil y el sector privado para ponerlas en práctica.*
- 4. Exhortar a las organizaciones internacionales a que intensifiquen y coordinen la protección y la asistencia a las diásporas que atraviesan situaciones difíciles, y presten apoyo a los Estados para involucrar a las diásporas a favor del desarrollo sostenible.*
- 5. Crear mecanismos mundiales para recopilar y compartir información en apoyo a respuestas rápidas a situaciones de crisis y a los esfuerzos de reconstrucción a largo plazo que incluyen a las diásporas.*





# Conclusión

La Conferencia Ministerial sobre la Diáspora fue un verdadero hito en la serie consagrada al Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, al congregar al mayor número de funcionarios ministeriales de alto nivel dedicados a la diáspora en la historia del Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM.

Los participantes destacaron unánimemente el reconocimiento mundial de la función que pueden desempeñar las diásporas, y que efectivamente desempeñan a favor del desarrollo, tanto de sus países de origen como de destino. La conferencia sentó las bases para la aplicación de un nuevo enfoque del vínculo entre la migración y el desarrollo, iniciando un debate mundial sobre la diáspora al nivel gubernamental más alto. Se señaló, asimismo, que el establecimiento de políticas y programas eficaces dependía del compromiso y el liderazgo político de los ministros y secretarios de Estado.

Los participantes intercambiaron opiniones sobre el modo de fortalecer el compromiso político e institucional como base de la formulación y aplicación de políticas y programas relativos a la participación de la diáspora, en consonancia con las circunstancias y necesidades de sus respectivos países.

La decisión de la OIM de dedicar la reunión de este año del Diálogo Internacional sobre la Migración a las cuestiones de la diáspora fue sumamente oportuna. En primer lugar, respondió a la creciente presión de muchos interlocutores —gobiernos, sociedad civil y organizaciones internacionales— para que se evaluaran con carácter urgente las políticas y programas sobre las diásporas, y se formularan recomendaciones para hacer frente a los retos y las deficiencias identificados. En segundo lugar, se celebró en un momento de la historia del debate mundial sobre la migración y el desarrollo en el que dos importantes eventos reconfigurarán el futuro de la gobernanza de la migración internacional: el segundo Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, celebrado en octubre de 2013, y la nueva formulación de una agenda para el desarrollo posterior a 2015.

Todo ello, incluida la Conferencia Ministerial sobre la Diáspora, pondrá a prueba la voluntad y la capacidad de la comunidad internacional para vincular su

creciente reconocimiento de la migración a los futuros objetivos mundiales en el ámbito del desarrollo.

Aunque es difícil resumir de manera exhaustiva y pormenorizada todos los resultados de la conferencia, los cinco principales ejes temáticos identificados en este informe reflejan la riqueza de los debates y la variedad de perspectivas y enfoques de los distintos grupos.

Los participantes contribuyeron al esfuerzo colectivo encaminado a encontrar respuestas a la pregunta reiterada sobre el modo en que los migrantes podrían establecerse e integrarse en un nuevo país de acogida, manteniendo al mismo tiempo vínculos productivos con el país de origen o de herencia. También intentaron definir las políticas, marcos y asociaciones en apoyo de esos esfuerzos y optimizar los beneficios inherentes a la diáspora como entidades que tienden puentes entre las sociedades y los Estados.

Guiada por esos objetivos primordiales, la conferencia elaboró un conjunto de conclusiones y recomendaciones que abordan cuestiones relativas a integración, inclusión social y protección eficaces, acceso a la ciudadanía y lucha contra la marginación y la xenofobia a través de la información y la sensibilización. También se destacó la función que desempeñan la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado en el proceso para el logro de una migración beneficiosa para todos, alentando la circulación de talento en lugar de la fuga de talento.

Se hizo hincapié en la necesidad de establecer marcos y modelos que alienten a los nacionales calificados a reinvertir en sus países de origen o de herencia las aptitudes, cualificaciones, experiencia y activos financieros adquiridos en el extranjero, exhortándose a los gobiernos y al sector privado a imprimir mayor apertura y flexibilidad a sus políticas y reglamentos para que eso sea posible.

La conferencia giró en torno a la movilidad laboral, la circulación de las aptitudes y las remesas sociales, en lugar de las contribuciones financieras de las diásporas. Se puso especialmente de relieve el hecho de que las diásporas son, ante todo, personas que tienen necesidades concretas que deben atenderse a lo largo del ciclo migratorio.

La conferencia ilustró con algunos ejemplos específicos los diversos medios a los que pueden recurrir los Estados para integrar la migración, en particular la participación de la diáspora, en la planificación, las políticas y las prácticas del ámbito del desarrollo. Los representantes del sector privado y de la sociedad civil propusieron que los Estados examinaran el tema de la diáspora en el contexto más amplio de la movilidad regional y mundial de las competencias, y que



ajustaran con mayor precisión sus políticas sobre la participación de las diásporas a la planificación del mercado laboral local y el desarrollo de las competencias. La inclusión de las diásporas en las estrategias relativas al mercado laboral puede dar impulso a las políticas locales para el desarrollo económico.

Las deliberaciones abordaron las dimensiones socioeconómicas del tema de las diásporas desde distintos ángulos, destacando también la función cada vez más importante que desempeñan para ayudar a prevenir situaciones de crisis, efectuar los preparativos pertinentes y promover la recuperación. Las contribuciones de las diásporas en situaciones consecutivas a crisis trascienden la protección inmediata para abarcar actividades de reconstrucción provisionales y de más largo plazo, así como servicios de promoción ante los gobiernos anfitriones, la obtención de otros tipos de apoyo internacional y una estrecha colaboración con las organizaciones internacionales.

Con respecto a la importancia de invertir en la educación continua de los niños de la diáspora desplazados por situaciones de crisis, se pusieron de relieve las necesidades de los migrantes y los grupos vulnerables de la diáspora, y los marcos de cooperación requeridos para atender a esas necesidades en aras del desarrollo sostenible de toda la población.

Las deliberaciones destacaron la creatividad de las propias diásporas, tanto a título individual como colectivo, en lo que respecta a establecer vínculos entre las comunidades a través de las fronteras y a crear redes transnacionales para la interacción con sus países de origen o de herencia. Fue interesante conocer los esfuerzos que realizan, y podrían realizar, los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado para prestar apoyo y proporcionar los medios a esas comunidades a través de incentivos y entornos habilitantes, que les permitan actuar en beneficio de los países de los que provienen y de los países en los que viven.

Subsisten numerosos vacíos y deficiencias en muchas partes del mundo, pero hay también una serie de nuevos y eficaces modelos. Habida cuenta de la gran falta de datos y de políticas relativas a las diásporas, se exhortó firmemente a los gobiernos y sus asociados internacionales a realizar evaluaciones más rigurosas, destacándose también la necesidad de promover una cultura de reflexión crítica sobre las cuestiones de la diáspora, como se ha empezado a hacer en esta conferencia.

La OIM considera que las sociedades transnacionales son un elemento vital para potenciar al máximo las repercusiones positivas de la migración internacional y minimizar sus aspectos negativos, y que todas las partes interesadas pueden salir beneficiadas de una gestión humana y en condiciones ordenadas de la

movilidad humana al nivel mundial. Complace a la OIM observar que durante esos dos días de deliberaciones se reafirmó su enfoque estratégico de la diáspora basado en tres pilares, a saber: habilitar, involucrar, y facultar. La OIM ha tomado nota de la petición de que proporcione un compendio de buenas prácticas a los encargados de la formulación de políticas.

La conferencia ha alcanzado sus objetivos, no solamente en cuanto al interés general suscitado entre los interlocutores, sino también a la diversidad y la calidad de los resultados, recomendaciones y buenas prácticas identificadas y presentadas a la comunidad internacional para su examen en futuras deliberaciones sobre las diásporas y las comunidades transnacionales. Fueron numerosos los ministros que pidieron una nueva visión y la formulación de nuevas políticas para abordar las cuestiones relacionadas con las diásporas como entidades que tienden puentes en un mundo de sociedades pluralistas, multiculturales y transnacionales.

Para llevar adelante esa nueva visión, los participantes pidieron específicamente que el Diálogo de Alto Nivel que se celebrará en octubre asegure la inclusión de los migrantes y las diásporas como posibles elementos habilitantes del desarrollo en las deliberaciones sobre una agenda para el desarrollo después de 2015; se pidió, en particular, la inclusión de las diásporas como posibles asociados mundiales en todo objetivo de desarrollo posterior a 2015 relativo a asociaciones mundiales para el desarrollo.

Son alentadoras las observaciones tan positivas recibidas por la OIM de numerosos Estados Miembros y participantes, tanto durante la conferencia como posteriormente. La OIM ha tomado nota de la recomendación, reiterada por numerosos participantes, de continuar en el futuro la tradición de celebrar una conferencia ministerial sobre las diásporas, o sobre otras importantes cuestiones relativas a la migración.



# Anexo

## **Diálogo Internacional sobre la Migración en 2013: Conferencia Ministerial sobre la Diáspora 18 y 19 de junio de 2013**

### **Resumen de las deliberaciones preparado por la Secretaría**

Ha sido esta una histórica reunión en el contexto de la serie consagrada al Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM. Fue la primera reunión mundial que congregó a los ministros responsables por las diásporas. Participaron en la reunión más de 500 delegados, y 55 funcionarios públicos de alto nivel, que hicieron uso de la palabra para compartir sus experiencias y buenas prácticas en relación con la participación de la diáspora en el desarrollo de los países de origen y de destino.

Se señalan a continuación las cinco principales conclusiones y recomendaciones de los últimos dos días:

#### **1. Los participantes reconocieron que las diásporas pueden tender puentes entre los Estados y las sociedades, y pidieron la formulación de estrategias locales y mundiales para encauzar ese potencial.**

- El carácter transnacional de las diásporas supone que esas personas revisten importancia fundamental para la vinculación entre los países y las comunidades. Las diásporas mantienen redes que facilitan una corriente más abierta de comercio, inversiones, aptitudes y conocimientos. Actúan como “embajadores” de sus sociedades de origen y facilitadores de intercambios culturales.
- Los gobiernos ya cuentan con políticas y programas destinados a facilitar las contribuciones que pueden aportar los miembros de la diáspora a sus comunidades de residencia y de origen. Para el aprovechamiento de los diversos recursos de las comunidades de la diáspora se requiere la intervención de un gran número de departamentos de gobierno. Un ministerio de gobierno o una entidad dedicada a las cuestiones de la diáspora pueden facilitar esa coordinación interministerial.

- No hay un enfoque mundial único de las diásporas, sino una multitud de posibilidades que **HABILITAN** a las diásporas para alcanzar su pleno potencial de desarrollo, que efectivamente las **INVOLUCRAN** y las **FACULTAN** para actuar en beneficio de los países de los que provienen y de los países en los que viven. La estrategia de la OIM relativa a la migración y el desarrollo gira en torno a esos tres pilares de intervención.
- Por último, los participantes recordaron que, ante todo, las diásporas son un grupo de personas y, en consecuencia, las deliberaciones deben trascender la dimensión material para incluir las necesidades específicas que puedan tener esas personas.

**2. Los participantes subrayaron que la comunicación y la divulgación son elementos clave en la formulación y la aplicación de políticas y programas pertinentes para la participación de la diáspora. Es muy frecuente la falta de información sobre las diásporas.**

- En primer lugar, ¿**quiénes** integran las diásporas? La mejor descripción de las diásporas es aquella que las define como “comunidades transnacionales” integradas por personas que tienen vínculos con más de un país, sociedad o comunidad. Pueden incluir migrantes, o descendientes de migrantes, que comparten un mismo sentido de identidad y pertenecen a más de una comunidad. La recopilación de datos debe ser lo suficientemente flexible como para reflejar el ámbito y la magnitud de esas diversas comunidades transnacionales.
- En segundo lugar, el conocimiento y la comprensión de las comunidades transnacionales es crucial para entablar relaciones más eficaces con ellas y formular las estrategias de divulgación adecuadas. Los mapas y las encuestas de las comunidades de la diáspora son instrumentos útiles para evaluar su perfil socioeconómico y su disposición a contribuir al desarrollo de sus países de origen, así como para mejorar la comunicación con ellos.
- La labor de divulgación generalmente exige que los países de origen establezcan y fortalezcan sus embajadas y consulados, con inclusión de la formación de los agregados laborales, cuyas funciones comprenden ahora, mayormente, la prestación de servicios a dichas comunidades.

**3. Los participantes destacaron la importancia de un entorno habilitante, tanto en los países de origen como de destino, con el fin de maximizar el potencial de participación de la diáspora.**

- La integración eficaz de las políticas relativas a los migrantes y las comunidades transnacionales asegura que los miembros de esas comunidades se adapten con rapidez a su entorno y adquieran nuevos conocimientos, competencias y capital. Esas políticas promueven la inclusión social y abordan la marginación. Las campañas de información y sensibilización también pueden combatir la xenofobia y los sentimientos negativos hacia los migrantes.
- Las medidas de protección social que adoptan los gobiernos de los países de residencia de las comunidades de la diáspora pueden reducir las vulnerabilidades de esas comunidades. Las medidas incluyen el acceso a la atención de la salud, a programas de vivienda y a condiciones de trabajo decentes, así como a la educación.
- El acceso a la ciudadanía de los países de origen y de los países de residencia de las comunidades transnacionales puede ayudar a fortalecer los vínculos ya existentes entre esos países y las comunidades.

**4. Los participantes subrayaron la importancia de las asociaciones estratégicas entre los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado para crear un marco para la participación de la diáspora y lograr así su empoderamiento para compartir y transferir sus recursos.**

- Los gobiernos tienen una importante función que desempeñar en lo que respecta a crear las condiciones adecuadas que incentiven a las comunidades transnacionales a invertir sus competencias y recursos en los países en los que viven y en aquellos de los que provienen. Eso podría incluir la creación de un atractivo entorno de inversión, por ejemplo, a través incentivos fiscales, una mayor transparencia en los marcos reglamentarios que facilite la realización de actividades empresariales entre ambos países, y mecanismos de apoyo para la creación de pequeñas y medianas empresas, que son particularmente importantes al nivel de la comunidad local. La reducción de los costos de la transferencia de remesas y el establecimiento de programas de capacitación en finanzas básicas también pueden asegurar la utilización más productiva de las remesas.
- En un mundo cada vez más preocupado por la seguridad, los controles reglamentarios de las corrientes financieras mundiales pueden estar obstaculizando los esfuerzos de los países para establecer mecanismos de inversión para la diáspora. Sería conveniente celebrar un mayor número de deliberaciones abiertas sobre ese tema.

- Los miembros de la diáspora pueden utilizar sus particulares competencias y experiencia para la formación de recursos humanos locales cuando esas competencias no son fáciles de encontrar. Los participantes intercambiaron opiniones sobre la circulación de talento de nacionales calificados que reinvierten sus aptitudes en los países de origen. Los gobiernos pueden promover ese proceso estableciendo marcos que reconozcan las aptitudes y las calificaciones adquiridas en el extranjero.
- La comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado tienen una función que desempeñar en lo que respecta a facilitar la transferencia de las competencias y los recursos de la diáspora. Por ejemplo, las organizaciones internacionales ya tienen programas que permiten que los miembros calificados de la diáspora retornen por períodos de corto o de largo plazo. La transferencia de conocimientos también puede ocurrir virtualmente, mediante el apoyo en línea. Las empresas privadas tal vez prefieran contratar miembros de la diáspora en lugar de expertos ajenos a la diáspora debido a su compromiso con sus países de origen y a su experiencia transnacional.
- Los participantes pidieron la inclusión eficaz de la migración y los migrantes como elementos habilitantes del desarrollo en la agenda para el desarrollo después de 2015.

**5. Por último, los participantes reconocieron la función que pueden desempeñar las diásporas en situaciones de crisis, como con posterioridad a ellas. Los marcos y estructuras adecuados pueden mejorar la participación de la diáspora en el apoyo a los procesos de recuperación posterior a la crisis.**

- Las crisis pueden generar nuevas diásporas, y las ya existentes pueden contribuir a resolver situaciones de crisis. Aparte de las inquietudes inmediatas en materia de protección, a la postre el desplazamiento de largo plazo puede dar lugar a que los refugiados se transformen en diásporas. Las crisis pueden interrumpir las corrientes de remesas pero también dar impulso a esas corrientes con el fin de hacer frente a sus consecuencias. Las diásporas existentes suelen ser también una sólida fuente de recursos y las primeras en responder a situaciones de crisis en sus países de origen (por ejemplo, prestando apoyo material).
- Las diásporas pueden ser importantes interlocutores en el establecimiento y la consolidación de la paz a través de:
  - a) La movilización de las diásporas en torno a iniciativas de establecimiento y consolidación de la paz (por ejemplo, el diálogo entre las comunidades)
  - b) La participación y el acceso de las diásporas a procesos de justicia de transición (por ejemplo, reconciliación, verdad e indemnizaciones)

- c) La participación y el acceso de las diásporas al proceso político (por ejemplo, la votación fuera del país).
- Las diásporas pueden desempeñar un importante papel en la etapa de reconstrucción y recuperación posterior a la crisis. Con ese propósito, las competencias y los conocimientos técnicos pueden localizarse geográficamente y movilizarse, para destinarse a determinados sectores como los de la salud, la educación y la justicia, así como a la consolidación de las instituciones. Las organizaciones internacionales tienen una función que desempeñar en relación con el retorno de las diásporas integradas por personas calificadas. Por conducto de sus redes, las diásporas pueden, a su vez, ayudar a movilizar otro tipo de apoyo internacional para los esfuerzos en materia de rehabilitación en sus países de origen. Las diásporas suelen estar preparadas para asumir riesgos y ser las primeras en invertir en la reconstrucción, por ejemplo, de los sectores de las telecomunicaciones, la infraestructura y la vivienda.
  - Las diásporas tienen el potencial para contribuir a fortalecer e impulsar el desarrollo económico en la etapa posterior a una crisis. Por ejemplo, las remesas pueden apoyar la recuperación a corto plazo de las familias y las comunidades; la inversión en infraestructura puede tener una repercusión de largo plazo.

Este resumen no es de carácter exhaustivo. Uno de los oradores mencionó que se habían registrado algunos casos en los que la participación de la diáspora había dado lugar a resultados no convenientes.

Para concluir, esta conferencia ha reafirmado el valor del diálogo político de alto nivel sobre una cuestión que necesita abanderados en los gobiernos para llevar adelante las políticas acordadas en esta reunión. El reconocimiento a la OIM por el apoyo y la orientación que brinda a sus miembros fue también un punto central del diálogo.

La conferencia ha establecido un nuevo marco para el diálogo sobre las diásporas al nivel mundial, iniciado en esta reunión ministerial y que, cabe esperar, se hará extensivo a las propias diásporas, naturalmente en cooperación con los gobiernos, en la próxima reunión. También ha reafirmado la pertinencia del enfoque de tres criterios de la OIM aplicables a la diáspora y el desarrollo, a saber, *involucrar*, *habilitar* y *facultar* a las comunidades transnacionales como agentes del desarrollo.

Por último, la OIM confía en que se prestará el apoyo necesario para aplicar las recomendaciones formuladas por varios ministros en el sentido de continuar este diálogo sobre la diáspora.













Organización Internacional para las Migraciones (OIM)